

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **R. B.,** zastoupeného Mgr. Umarem Switatem, advokátem, se sídlem Dědinova 2011/19, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2015, č. j. OAM-164/LE-HA18-VL08-PS-2015, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 12. 2015, č. j. 20 A 10/2015 – 18,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, ze dne 27. 10. 2015, č. j. KRPA-429198/15/ČJ-2015-000022, zajištěn podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění rozhodném pro souzenou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), za účelem správního vyhoštění, a to na dobu 90 dnů. Dne 31. 10. 2015 učinil v Zařízení pro zajištění cizinců prohlášení o mezinárodní ochraně a dne 3. 11. 2015 podal žádost o udělení mezinárodní ochrany podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění rozhodném pro souzenou věc.

[2] Žalovaný následně v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) uložil žalobci povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a odst. 1 písm. b) a c) a § 46a odst. 2 zákona o azylu, a to až do vycestování, maximálně však do 21. 2. 2016. Žalobce se totiž vědomě prokazoval padělanými doklady totožnosti, a navíc bylo důvodné se domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Žádost o udělení mezinárodní ochrany podal opakovaně a dle názoru žalovaného pouze účelově, neboť chtěl oddálit možnost vyhoštění z území České republiky.

[3] Žalobu podanou proti napadenému rozhodnutí Krajský soud v Ostravě v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) zamítl. Předně objasnil, že je třeba odlišovat zajištění cizince podle § 124 zákona o pobytu cizinců, o němž rozhodují policejní orgány, od zajištění podle § 46a zákona o azylu, o kterém rozhoduje žalovaný. (Námitky stěžovatele směřující proti porušení ustanovení zákona o pobytu cizinců proto krajský soud pokládal za liché.) Účelem zajištění podle § 46a zákona o azylu je zabránění zneužívání institutu mezinárodní ochrany. Podmínky stanovené v § 46a zákona o azylu byly dle krajského soudu naplněny, neboť chování žalobce vyvolává oprávněné pochybnosti o tom, zda bude respektovat právní řád České republiky, dojde-li k jeho propuštění ze zajištění. Chování žalobce vyhodnotil krajský soud jako natolik intenzivní porušení veřejného pořádku, že byly dány důvody pro setrvání žalobce v zajišťovacím zařízení. Krajský soud nesdílel názor, že nelegální pobyt a prokazování se vědomě padělanými doklady nejsou pod důvody zajištění podřaditelné. Žalobci nepřisvědčil ani co do výkladu slovesa prokazovat se; žalobce naplnil účel sledovaný § 46a zákona o azylu bez ohledu na vid dokonavý či nedokonavý.

[4] Krajský soud dále zdůraznil, že žalobce není nezletilou osobou bez doprovodu a je mu 20 let, přičemž jeho matka žije v České republice po dobu osmnácti nebo dvaceti let. S ohledem na tyto skutečnosti nebylo omezení svobody žalobce po časově předem určenou dobu nepřiměřeným zásahem do jeho soukromého a rodinného života. Situací v žalobcově zemi původu se krajský soud nezabýval, neboť vyhodnocení této otázky má dopad na posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a repliky stěžovatele

[5] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Tvrdil, že napadené rozhodnutí je nezákonné a nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, neboť správní orgán nezjistil přesně a úplně stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a v důsledku toho i nesprávně posoudil stěžovatelovu žádost o azyl. Důkazy, které si žalovaný opatřil, nebyly úplné. Žalovaný tedy měl porušit § 3 a § 50 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a také § 51 správního řádu, neboť si neopatřil výpovědi případných svědků, kteří by mohli tvrdit opak. Nenašel-li by takové svědky, musel by jeho závěr logicky vyplývat ze stěžovatelovy výpovědi a z objektivně zjištěných skutečností.

[6] Stěžovatel měl za to, že napadené rozhodnutí je nepřiměřeným zásahem do jeho soukromého a rodinného života. Žalovanému i krajskému soudu vytkl, že nezohlednili, že stěžovatel má v České republice matku, která zde žije na základě povolení k trvalému

pobytu. Nevzali v úvahu, že stěžovatel je ve věku blízkém věku mladistvých, je na matku fixován a ona je fixována na něj. Nevzali v potaz, že stěžovatelova matka mu mohla poskytnout stravu, ubytování i finance, a tudíž bylo další setrvání stěžovatele v zajišťovacím středisku nedůvodné a nezákonné. V obydlí své matky by byl stěžovatel dosažitelný a kontaktní. Obava, že by mohl mařit průběh správního řízení, neexistovala. Navíc měl sám stěžovatel dostatek finančních prostředků umožňujících jeho vycestování.

[7] Stěžovatel poukázal i na výklad slovesa *„prokazuje se“* [užitý v § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu – poznámka Nejvyššího správního soudu], které je ve vidu nedokonavém, jenž představuje slovesa s nedokončeným nebo opakovaným dějem, z čehož plyne, že nepostačuje pouze jeden akt, ale musí jich být více. Stěžovatel se však prokázal padělaným polským dokladem pouze v jednom případě; na základě toho nebylo možno předpokládat, že se jeho jednání bude opakovat. Nadto jeho totožnost byla spolehlivě zjištěna.

[8] Žalovaný popřel oprávněnost a důvodnost kasační stížnosti stěžovatele. Zrekapituloval svá skutková zjištění a vyjádřil přesvědčení, že chování stěžovatele vyvolávalo pochybnosti o jeho ochotě dodržovat právní řád České republiky i po případném propuštění ze zajištění. Poukázal také na závěry rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2015, č. j. 44 A 34/2015 – 18, z něhož plyne, že pokud se cizinec ještě před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany vědomě prokazoval padělanými doklady, dal tím najevo, že nehodlá respektovat právní řád České republiky. Snaží-li se tímto nebo obdobným způsobem zajistit pobyt na území České republiky, nejedná se podle Krajského soudu v Praze jen o prosté porušení práva, ale o skutečnou vážnou hrozbu, neboť je dán zájem společnosti na tom, aby cizinci zde pobývající vědomě neměnili svou identitu. K zájmu stěžovatele realizovat svůj rodinný život na území České republiky odkázal žalovaný na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2011, sp. zn. 4 Az 9/2010, podle něhož k tomuto účelu slouží standardní instituty nabízené zákonem o pobytu cizinců. Žalovaný také sdělil, že řízení o stěžovatelově poslední žádosti o udělení mezinárodní ochrany bylo zastaveno pro nepřípustnost podle § 10a písm. b) zákona o azylu a dne 19. 1. 2016 byl stěžovatel letecky eskortován do Maďarska, které je odpovědné za posouzení jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

[9] V replice vyjádřil stěžovatel nesouhlas s názorem žalovaného, že jeho chování vyvolávalo pochybnosti o ochotě dodržovat právní řád České republiky, jakož i s tím, že představoval skutečné, aktuální a závažné nebezpečí pro veřejný pořádek. Žalovaný ani krajský soud se dle názoru stěžovatele nevypořádali s jeho pohnutkou žít ve společné domácnosti s matkou, neposuzovali aktuální stav věci a pominuli, že se stěžovatel v minulosti sice dopustil protiprávního jednání, ale nyní tak již nečiní, neboť chce realizovat svůj rodinný život. Je proto nutné posoudit, zda je další setrvání stěžovatele v zařízení pro zajištění cizinců nezbytné. Závěrem stěžovatel zopakoval svou argumentaci skrze porušení práva na soukromý a rodinný život.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační

stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel [§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.")]. Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna.

[11] Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského soudu, a tedy i stížní námitky, jimiž se Nejvyšší správní soud zabývá, se odvíjejí vždy od tvrzeného pochybení krajského soudu. Stěžovatel ovšem v převážné části kasační stížnosti polemizoval se zjištěními žalovaného, jen okrajově brojil také proti závěrům krajského soudu. Z obsahu kasační stížnosti je nicméně patrné, že trvá na své argumentaci obsažené v žalobě, s jejímž vypořádáním ze strany krajského soudu nesouhlasí. Proto Nejvyšší správní soud shledal, že je kasační stížnosti přípustná, splňuje požadavky stanovené v § 106 odst. 1 s. ř. s., a meritorně ji posoudil.

[12] Stěžovatel podřadil důvody pro podání kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti je však zřejmé, že byla podána i z důvodů podle písm. a) uvedeného ustanovení, neboť stěžovatel brojil proti nesprávnému posouzení možného zásahu do jeho práva na soukromý a rodinný život, nesprávné interpretaci a aplikaci § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, jakož i nesprávným závěrům vyvozeným ze zjištěného skutkového stavu. Naproti tomu důvod podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. stěžovatel uplatnil toliko formálně, konkrétní námitky pod něj podřaditelné nevznesl. Právní subsumpce kasačních důvodů pod zákonná ustanovení je však záležitostí právního hodnocení Nejvyšším správním soudem, a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS; veškerá zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[13] Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že na nyní posuzovanou věc nedopadá § 104a s. ř. s. o přijatelnosti kasační stížnosti, neboť předmětem přezkumu je uložení povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců. Nejedná se tedy přímo o otázku udělení mezinárodní ochrany, a proto nebylo třeba zabývat se přijatelností kasační stížnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 Azs 19/2013 – 38, nebo ze dne 19. 1. 2014, č. j. 2 Azs 104/2014 – 39).

[14] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

III. 1. K vadám správního řízení

[15] Nejvyšší správní soud připomíná, že obsah a kvalita kasační stížnosti, s ohledem na dispoziční zásadu ovládající správní soudnictví, předurčuje rozsah přezkumné činnosti kasačního soudu, ale i obsah rozsudku (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 – 60, nebo ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 237/2014 - 40). Vzhledem k tomu, že stěžovatelova argumentace, kterou žalovanému vytýkal nesprávně a neúplně zjištěný skutkový stav, neúplnost důkazů a neopatření si potřebných podkladů a

výpovědí případných svědků, byla obecného charakteru a kuse zdůvodněna, mohl se Nejvyšší správní soud vyjádřit k těmto otázkám taktéž toliko v obecné rovině.

[16] Otázkou zjišťování skutkového stavu při rozhodování o zajištění cizince podle § 46a zákona o azylu se Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudku ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 Azs 24/2013 – 42, kdy uvedl, že *„[v]zhledem k tomu, že zákon o azylu nekonkretizuje způsob, jakým má ministerstvo zjišťovat splnění podmínek pro uložení povinnosti podle § 46a odst. 1 písm. c), lze dovodit, že tyto skutečnosti ministerstvo zjišťuje především ze spisů žadatele a informací od Policie ČR. Převzetí skutkových zjištění o zajištění do rozhodnutí o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců proto není nedostatkem tohoto rozhodnutí za předpokladu, že tato skutková zjištění umožňují dostačujícím způsobem posoudit, zda jsou splněny podmínky pro aplikaci § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, včetně posouzení otázky, zda cizinec nespadá do chráněné skupiny osob, na které nelze tuto povinnost aplikovat“* (důraz přidán).

[17] Z napadeného rozhodnutí je patrné, že jeho podkladem byly informace poskytnuté Policií České republiky podle § 87 odst. 1 zákona o azylu a uvedené zejména v rozhodnutí Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, kterým byl stěžovatel zajištěn podle § 124 zákona o pobytu cizinců za účelem správního vyhoštění. Žalovaný využil rovněž informace získané v řízení o udělení mezinárodní ochrany a učinil závěry stran naplnění podmínek podle § 46a zákona o azylu včetně úvahy, zda stěžovatel spadá do speciální skupiny osob vymezené v tomto ustanovení. Nejvyšší správní soud proto shledal, že skutková zjištění byla postačující, aktuální a umožňovala žalovanému dostatečným způsobem posoudit splnění podmínek pro zajištění podle zákona o azylu. Nadto je třeba zohlednit i krátkou dobu pěti dnů, během níž byl žalovaný povinen o zajištění stěžovatele rozhodnout (§ 46a odst. 2 zákona o azylu, v rozhodném znění), která žalovanému neumožňovala provádět rozsáhlé dokazování. S ohledem na shora uvedené nepokládal Nejvyšší správní soud námitky opírající se o § 3, 50 a 51 správního řádu za důvodné.

[18] Rovněž nelze přisvědčit názoru stěžovatele o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost, neboť je z výroku napadeného rozhodnutí zřejmé, jak žalovaný rozhodl, výrok koresponduje s odůvodněním a samo odůvodnění nelze mít za vnitřně rozporné. Námitkou, podle níž žalovaný v důsledku neúplně zjištěného skutkového stavu během řízení o zajištění stěžovatele nesprávně posoudil stěžovatelovu žádost o azyl, se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť přezkum rozhodnutí vydaného v řízení o udělení mezinárodní ochrany není předmětem tohoto soudního řízení.

III. 2. K namítanému nepřiměřenému zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele

[19] Pokud jde o námitku porušení práva stěžovatele, potažmo jeho matky, na respektování soukromého a rodinného života, krajský soud správně dovodil, že je-li stěžovateli 20 let a jeho matka žije v České republice již po dobu osmnácti nebo dvaceti let (viz žádost stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany, č. l. 27 správního spisu), vycestovala stěžovatelova matka do České republiky krátce po jeho narození. Za těchto okolností má Nejvyšší správní soud stěžovatelovo tvrzení o citové fixaci na matku za nevěrohodné, a proto se domnívá, že zásah do práva na soukromý a rodinný život nedosahoval v případě

stěžovatele takové intenzity, jaká byla vykreslena v jeho kasační stížnosti. Kromě toho Nejvyšší správní soud analogicky odkazuje na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 6. 2001 ve věci *Selmani proti Švýcarsku*, č. 70258/01, dostupné z http://hudoc.echr.coe.int, v němž se soud zabýval organizačními potížemi státu při napomáhání odsouzenému při zajišťování návštěv s rodinou a konstatoval, že pouze „*za zcela výjimečných okolností zbavení osobní svobody odsouzeného v místě, které je natolik vzdálené od místa pobytu jeho rodiny, že uskutečnění návštěvy je velmi obtížné, ne-li nemožné, může nastat zásah do rodinného života odsouzeného, jelikož možnost, aby členové rodiny odsouzeného navštěvovali, je zásadním faktorem k udržení rodinného života*". V nyní projednávaném případě žalovaná rozhodla o povinnosti stěžovatele setrvat v zařízení pro zajištění cizinců po dobu maximálně 110 dnů, což jistě nelze považovat za dobu, která by mohla ohrozit udržení rodinného života stěžovatele, byl-li by tady takový (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Azs 33/2014 – 45). Žalovaná navíc rozhodla o povinnosti stěžovatele setrvat v zařízení se sídlem ve X, které je vzdáleno od P., místa bydliště stěžovatelovy matky, cca 350 – 390 km. Tato vzdálenost se s ohledem na dopravní pokrytí v České republice nejeví jako nepřekonatelná.

III. 3. K důvodům uložení povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců

[20] Napadené rozhodnutí bylo vydáno podle § 46a odst. 1 písm. b) a c) zákona o azylu, ve znění účinném do 17. 12. 2015. Podle těchto ustanovení ministerstvo rozhodne o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany setrvat v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování, maximálně však po dobu 120 dní, pokud *b) žadatel se prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, nebo c) je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek, není-li takový postup v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.*

III. 3. A/K § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu

[21] Proti názoru žalovaného a krajského soudu o tom, že byl naplněn důvod pro zajištění stěžovatele, resp. uložení povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu brojil stěžovatel kusou argumentací, na základě které Nejvyšší správní soud naznal, že stěžovatel nerozporuje, že se dopustil protiprávního jednání, nýbrž má za to, že mělo být přihlédnuto k aktuální situaci, tj. že už se porušení právních předpisů nedopouští a nehodlá tak činit ani v budoucnu. Vzhledem k obecnosti, s jakou se stěžovatel vymezil vůči napadenému rozhodnutí (resp. napadenému rozsudku), může Nejvyšší správní soud s ohledem na dispoziční zásadu také pouze obecně konstatovat, že žalovaný dle odůvodnění napadeného rozhodnutí vycházel ze stavu věci, který bezprostředně předcházel vydání napadeného rozhodnutí (k tomu viz také odst. [17] tohoto rozsudku), a proto nelze mít za to, že vycházel ze stavu neaktuálního. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí shrnul skutková zjištění, přičemž bral v úvahu zejména to, že stěžovatel pobýval na území České republiky bez platného povolení k pobytu či víza, tedy neoprávněně, a namísto toho, aby podnikl kroky za účelem legalizace svého pobytu, vědomě si obstaral padělané doklady (tedy doklady existující většinou v důsledku trestné činnosti dalších osob). Na základě těchto okolností lze usuzovat, že

stěžovatel dával najevo svou neochotu dodržovat právní předpisy České republiky. [Pozn. NSS - v případě ukládání povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců přitom ani není nutné, na rozdíl od rozhodování o správním vyhoštění, aby cizinec čin nebo činy, které by mohly být vyhodnoceny jako závažné porušení veřejného pořádku, již spáchal, ale postačuje, že takovou hrozbu lze z jeho chování důvodně presumovat (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2015, č. j. 3 Azs 90/2015 – 25).] S ohledem na jednání stěžovatele v době před vydáním napadeného rozhodnutí dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí o zajištění stěžovatele podle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu obstojí, a to tím spíše v situaci jako je tato, kdy se stěžovatel ve své kasační stížnosti omezil toliko na nesouhlas s tím, že by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, aniž by svůj postoj blíže rozvinul. Uváděl-li stěžovatel ve své replice ze dne 16. 2. 2016, že je třeba posoudit, zda je jeho setrvání v zařízení pro zajištění cizinců nadále nezbytné, pak je namístě podotknout, že k jeho propuštění ze zajištění došlo již dne 19. 1. 2016, kdy byl dle informací poskytnutých žalovaným předán do Maďarska.

III. 3. B/ K § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu

[22] Co se týče důvodu pro zajištění podle § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, v rozhodném znění, Nejvyšší správní soud shledal, že způsob jeho interpretace a aplikace žalovaným i krajským soudem nebyl správný, avšak z jiných důvodů, než které stěžovatel tvrdil ve své kasační stížnosti (a žalobě). Pochybení spatřuje Nejvyšší správní soud v tom, že na projednávanou věc bylo použito nesprávné ustanovení právního předpisu. Vzhledem k tomu, že stěžovatel namítal nesplnění předpokladů pro aplikaci § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, pokryl svou námitkou implicitně i s tím nevyhnutelně související otázku, zda toto zákonné ustanovení vůbec bylo v dané situaci správně zvoleno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 – 98, publ. pod č. 1926/2009 Sb. NSS).

[23] Zajištění stěžovatele podle § 46a odst. 1 písm. b) odůvodnil žalovaný tím, že se stěžovatel prokázal policejní hlídce provádějící pobytovou kontrolu průkazem totožnosti občana Polské republiky znějícím na jméno B. S. a řidičským průkazem znějícím na stejné jméno. Podle textu napadeného rozhodnutí nabyla policejní hlídka podezření, že se jedná o doklady nepravé, a proto provedla další lustraci stěžovatele, přičemž zjistila, že je občanem Ukrajiny, jmenuje se R. B. a narodil se dne X. V napadeném rozhodnutí se dále podává, že stěžovatel svou totožnost za přítomnosti zástupce potvrdil a vysvětlil, že polské doklady, jimiž se prokazoval policejním orgánům, si opatřil za úplatu prostřednictvím internetu. Těmito doklady se prokazoval vědomě jako vlastními, svůj cestovní doklad nechal v Maďarsku. Důvod pro zajištění stěžovatele dle shora uvedeného ustanovení zákona o azylu byl tedy dle žalovaného naplněn, s čímž se krajský soud v napadeném rozsudku ztotožnil, když uvedl, že *„[j]estliže žalobce disponoval padělanými doklady, které si opatřil za účelem prokazování své totožnosti, pak zcela naplnil účel citovaného ustanovení bez ohledu na vid dokonavý či nedokonavý"*.

[24] Krajský soud tedy formálně argumentoval účelem § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, fakticky se jím však nezabýval. K interpretaci a aplikaci práva ovšem nelze přistupovat mechanicky pouze s ohledem na jazykové vyjádření právní normy, bez úsilí o

hlubší pochopení jejího smyslu a účelu, neboť takový přístup by činil z práva nástroj odcizení a absurdity (srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, dostupný z http://nalus.usoud.cz). Z dikce rozebíraného ustanovení zákona o azylu, ve znění účinném do 17. 12. 2015, by pouze na základě jeho jazykového vyjádření bylo možno dojít k tomu, že pokud se žadatel o udělení mezinárodní ochrany prokazuje za jakýchkoliv okolností padělanými či pozměněnými doklady totožnosti, pak mu lze bez dalšího uložit povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců. Takový výklad by však vedl k zákonodárcem nesledovaným důsledkům a mohl by být oním nástrojem absurdity, který zapovídá Ústavní soud.

[25] Ustanovení § 46a zákona o azylu nachází svůj předobraz ve směrnici Rady 2003/9/ES ze dne 27. 1. 2003, kterou se provádí minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (dále jen „původní přijímací směrnice“), v souladu s níž je rozebírané ustanovení třeba vykládat a uplatňovat a při více výkladových cestách volit tu, jež nebude v rozporu s právem Evropské unie (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 1996/13). Původní přijímací směrnice ve svém čl. 7 odst. 3 stanovuje, že členské státy mohou v souladu s vnitrostátními předpisy nařídit žadateli o azyl, je-li to nezbytné, například z právních důvodů nebo z důvodů veřejného pořádku, aby se zdržoval na určeném místě. Vzhledem k tomu, že čl. 4 původní přijímací směrnice umožňuje členským státům zavést nebo zachovat příznivější úpravu, je-li slučitelná s touto směrnicí, a tedy jim nedává prostor pro přijetí přísnější úpravy, je třeba konstatovat, že k omezení svobody pohybu žadatele o udělení mezinárodní ochrany má docházet pouze výjimečně, v nezbytných případech.

[26] Konkrétní motivy, které zákonodárce vedly k přijetí § 46a zákona o azylu vysvětluje důvodová zpráva k zákonu č. 379/2007 Sb., jímž bylo předmětné ustanovení přijato (dostupná z www.psp.cz). Uvádí se zde, že žádost o udělení mezinárodní ochrany je po řadu let zneužívána cizinci k nelegální migraci přes území České republiky nebo zapojení žadatelů do organizovaného zločinu. Žadatelé přitom mnohdy ničí své doklady, aby nebylo možné určit jejich totožnost, což vede k tomu, že po jejich propuštění do pobytového střediska nebo do soukromí nelze tyto žadatele nalézt a zdárně pokračovat v řízení směřujícím k vydání meritorního rozhodnutí. Aby se zabránilo zneužívání řízení o udělení mezinárodní ochrany, bylo navrženo vybavit ministerstvo pravomocí rozhodnout v individuálních případech o povinnosti žadatele setrvat v přijímacím středisku po celou dobu řízení až do vycestování.

[27] Z důvodové zprávy je tedy patrné, že k výjimečnému uplatnění zajištění podle zákona o azylu má docházet toliko za účelem zabránění zneužívání institutu mezinárodní ochrany, což je jistě v souladu s čl. 7 odst. 3 původní přijímací směrnice. Charakter zajištění dle § 46a je preventivní, nikoli sankční. Touto optikou je třeba nazírat i na samotné ustanovení § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, které je obdobou § 46a odst. 1 písm. a) tohoto zákona, podle něhož může k zajištění dojít tehdy, nebyla-li *spolehlivě zjištěna totožnost žadatele*. Zatímco k zajištění podle § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu, ve znění účinném do 17. 12. 2015, mohlo dojít, nebyla-li totožnost žadatele o udělení mezinárodní ochrany známá, a to především za situace, kdy žadatel vůbec nedisponoval cestovním či jiným dokladem, **zajištění podle § 46a odst. 1 písm. b) tohoto zákona, ve znění účinném do 17. 12. 2015, připadalo v úvahu tehdy, snažil-li se žadatel uvést správní**

orgány v omyl předložením padělaného či pozměněného dokladu totožnosti, a přitom jeho identita rovněž nebyla doposud spolehlivě zjištěna či ověřena (ke stejnému výkladu se ostatně kloní i doktrína, srov. KOSAŘ, D. a kol. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2010, s. 388). Na případy, kdy lze uplatnit § 46a odst. 1 písm. a) i b) zákona o azylu, míří shora citovaná důvodová zpráva, když poukazuje na problematické situace, kdy se žadatelé snaží svou pravou identitu zakrývat. Zajištění z těchto důvodů lze mít za nezbytné z právních důvodů, a tedy i za souladné s původní přijímací směrnicí. Naproti tomu žalovaným a krajským soudem zvolená výkladová cesta, že žadatele o udělení mezinárodní ochrany lze zajistit podle zákona o azylu už jen proto, že se prokázal padělaným dokladem, aniž by současně přetrvávaly pochybnosti o jeho pravé totožnosti, požadavku nezbytnosti dostát nemůže.

[28] V souzené věci je podstatné i to, že napadené rozhodnutí i napadený rozsudek byly vydány až po uplynutí lhůty k transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „nová přijímací směrnice"), tj. po 20. 7. 2015 (čl. 31 odst. 1 nové přijímací směrnice). V souladu s rozsudkem Soudního dvora ze dne 4. 7. 2006, věc C-212/04, *Adeneler a další proti Ellinikos Organismos Galaktos*, v případě opožděného provedení směrnice do právního řádu členského státu, nemají-li její relevantní ustanovení přímý účinek, jsou vnitrostátní orgány povinny vykládat od okamžiku uplynutí lhůty pro její provedení vnitrostátní právo v co největším možném rozsahu ve světle znění a účelu dotčené směrnice tak, aby bylo dosaženo výsledků jí sledovaných. Čl. 8 nové přijímací směrnice sice dává členským státům diskreci stanovit konkrétní důvody pro zajištění ve vnitrostátním právu, z jeho odst. 3 je však jasně patrné, za jakých okolností může být k zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany přistoupeno - mimo jiné jde o situace, kdy není zjištěna či ověřena žadatelova totožnost, vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti či veřejného pořádku nebo je-li třeba zjistit další podstatné skutečnosti, na nichž je žádost založena, a zároveň hrozí, že se žadatel bude skrývat. S ohledem na shora uvedené měl mít žalovaný a krajský soud při aplikaci § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu na zřeteli znění čl. 8 nové přijímací směrnice, které osvětluje, že k zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany prokazujícího se padělanými či pozměněnými doklady může dojít jen za účelem zjištění jeho pravé identity. Správnost takového výkladu ostatně podporuje i znění § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu účinné od 18. 12. 2015 a konečně reflektující i novou přijímací směrnici, které stanoví, že žalovaný může v případě nutnosti rozhodnout o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany, jestliže *se prokazuje padělaným nebo pozměněným dokladem totožnosti, a není-li jeho totožnost jinak známá*. Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., jímž byla nová přijímací směrnice s časovým deficitem provedena do českého právního řádu, k tomu uvádí, že *„[d]ochází ke zpřesnění písmene b) tak, aby bylo jasné, že zajištění podle písmene b) není sankcí, ale je nutné pro spolehlivé zjištění totožnosti a státní příslušnosti podle čl. 8 odst. 3 písm. a) přijímací směrnice*".

[29] Z výše řečeného tedy plyne, že žalovaný pochybil, když rozhodl o zajištění stěžovatele podle § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu s odůvodněním, že se stěžovatel vědomě prokazoval padělanými doklady jako vlastními. V době, kdy žalovaný takto postupoval, totiž již byla stěžovatelova totožnost známa, a proto žalovaný na věc aplikoval ustanovení právního předpisu, které na ni nedopadalo. Žalovaný navíc uplatnil dotčené ustanovení jako sankci, což je v rozporu s tím, k jakému účelu měla sloužit. Mylný byl i

právní názor krajského soudu, podle něhož bylo zajištění stěžovatele podle písm. b) dotčeného ustanovení v souladu s jeho účelem, a tedy zákonné.

[30] Ačkoli Nejvyšší správní soud shledal přítomnost výše popsaného pochybení, dospěl k závěru, že není namístě zrušení napadeného rozhodnutí, neboť to je postaveno na dvou samostatných, na sobě nezávislých důvodech pro stanovení povinnosti stěžovatele setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, přičemž nezákonným byl shledán pouze jeden z nich. Zpochybnění jednoho ze dvou samonosných důvodů pro zajištění stěžovatele nemůže vést k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí jako celku a v případě, že by stěžovatel dosud pobýval v zařízení pro zajištění cizinců (a nebyl dne 19. 1. 2016 eskortován do Maďarska), nemohla by mít zjištěná nezákonnost zajišťovacího důvodu podle § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu za následek povinnost žalovaného propustit stěžovatele ze zajištění, neboť napadené rozhodnutí jako celek díky druhému, nezpochybněnému důvodu obstojí.

[31] Nejvyšší správní soud dodává, že si je vědom i toho, že nezákonný důvod pro zajištění stěžovatele se přímo promítá do výroku napadeného rozhodnutí. Ani to ale neodůvodňuje zrušení napadeného rozhodnutí v té části, v níž bylo rozhodnuto o zajištění podle písm. b) dotčeného ustanovení zákona o azylu, neboť použití nesprávného ustanovení právního předpisu žalovaným nemůže mít v budoucnu pro stěžovatele nepříznivé důsledky ve smyslu již zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 8 Afs 51/2007 – 87, konkrétně odstavce [27]. Přihlédnout je totiž třeba k tomu, že § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu je nutno vykládat tak, že jeho uplatnění slouží pouze k úspěšnému zjištění či ověření totožnosti žadatele, jakož i to, že podle dikce předmětného ustanovení samotný žadatel o udělení mezinárodní ochrany doklady totožnosti nepadělal či nepozměňoval, nýbrž se jimi „pouze“ prokazoval, což sám stěžovatel ostatně nepopírá.

[32] Nejvyšší správní soud nepřistoupil ani ke zrušení napadeného rozsudku, jelikož výsledkem takového postupu by s ohledem na shora uvedené nemohlo být vydání příznivějšího rozsudku krajského soudu ve stěžovatelově věci, ale pouhá korekce důvodů vedoucích k zamítnutí stěžovatelovy žaloby.

[33] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že pro aplikaci § 46a odst. 1 písm. b) zákona o azylu není podstatné, kolikrát se žadatel o udělení mezinárodní ochrany prokazoval padělanými doklady, jak tvrdil stěžovatel ve své kasační stížnosti. Relevantním je totiž pouze to, zda poté, co se padělanými či pozměněnými doklady prokázal, ať již jedenkrát či vícekrát, byla jeho totožnost postavena na jisto.

III. 4. K uložení mírnějších opatření než omezení osobní svobody

[34] Před vlastním posouzením důvodnosti stěžovatelovy poslední námitky je vhodné vyjasnit, že právo Evropské unie a na něj navazující česká právní úprava zná dva režimy zajišťování cizinců – jednak zajištění v režimu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dál jen „návratová směrnice“), které je v českém právním řádu provedeno zákonem o pobytu

cizinců, a jednak zajištění na základě zákona o azylu (resp. uložení povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců), o němž v souzené věci rozhodoval žalovaný a které koresponduje s původní přijímací směrnicí, resp. novou přijímací směrnicí. Ustanovení § 124 a násl. zákona o pobytu cizinců vychází z návratové směrnice, která výslovně stanoví, že cizinec má být zajištěn za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, pouze pokud nemohou být v konkrétním případě uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření (upravena v § 123b a 123c zákona o pobytu cizinců). Uložení povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a zákona o azylu, ve znění účinném do 17. 12. 2015, naproti tomu vycházelo z původní přijímací směrnice, která povinnost zvažovat jiná, mírnější opatření nestanovovala. Ani zákon o azylu, v rozhodném znění, neobsahoval výslovnou úpravu konkrétních mírnějších opatření.

[35] Z celkového vyznění stěžovatelovy kasační stížnosti Nejvyšší správní soud naznal, že stěžovatel měl za to, že jeho zajištění podle § 46a zákona o azylu nebylo nezbytně nutné, neboť existovala mírnější opatření, než omezení jeho osobní svobody. Stěžovatel totiž namítal, že mohl bydlet u své matky, kde by byl dosažitelný a kontaktní, a tedy by neexistovala obava, že by mohl průběh správního řízení ztěžovat, a upozorňoval také na to, že měl dostatečné finanční prostředky umožňující jeho vycestování.

[36] Judikatura Nejvyššího správního soudu k této otázce dovodila, že s ohledem na rozdílnost právních úprav není možno dovozovat, že zákon o azylu (ve znění účinném do 17. 12. 2015) ukládal žalovanému povinnost při rozhodování o zajištění podle § 46a tohoto zákona bez dalšího výslovně a vždy analogicky posuzovat, zda jsou naplněny podmínky pro uložení zvláštních opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců (zdržovat se na ohlášeném místě) nebo podle § 123c zákona o pobytu cizinců (složit finanční záruku) (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Azs 33/2014 – 45). Nejvyšší správní soud nicméně nemůže pominout, že napadené rozhodnutí i napadený rozsudek byly vydány v době, kdy do českého právního řádu doposud nebyla provedena nová přijímací směrnice, ač tomu tak již být mělo (viz část III. 3. B tohoto rozsudku, odst. [28]). Ta ve svém čl. 8 odst. 2 (na rozdíl od původní přijímací směrnice) stanovila, že zajistit žadatele o udělení mezinárodní ochrany lze jen tehdy, nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření, a ve svém čl. 8 odst. 4 uložila členským státům povinnost upravit ve vnitrostátním právu pravidla týkající se alternativních opatření k zajištění, například pravidelná hlášení u příslušných orgánů, složení finanční záruky či povinnost zdržovat se na určeném místě. Taková zvláštní opatření, jakož i povinnost zvažovat jejich uplatnění, přinesl do zákona o azylu až zákon č. 314/2015 Sb., účinný od 18. 12. 2015.

[37] S ohledem na znění nové přijímací směrnice Nejvyšší správní soud připouští, že žalovaný, potažmo krajský soud, měl uvážit, zda v době, kdy ve stěžovatelově věci rozhodoval a kdy již uplynula lhůta pro transpozici této směrnice, nebyly naplněny podmínky pro uplatnění jejího přímého účinku, popřípadě zvažovat účinek nepřímý a eurokonformním způsobem vyhodnotit, zda nepostačovalo uložení mírnějších opatření za analogického užití § 123b nebo § 123c zákona o pobytu cizinců. Na straně druhé ovšem Nejvyšší správní soud zohlednil skutečnosti plynoucí ze správního spisu. Podle narativní části rozhodnutí Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 27. 10. 2015, jímž bylo rozhodováno o zajištění stěžovatele podle zákona o pobytu cizinců, sice stěžovatel uváděl, že jeho matka financuje jeho pobyt v České republice a je garantem toho,

že zde má zařízeno ubytování, zároveň však konstatoval, že nemá peníze na pobyt a vycestování z České republiky ani na složení finanční záruky. Ve své žádosti o udělení mezinárodní ochrany, která byla podána den před vydáním napadeného rozhodnutí, pak stěžovatel tvrdil, že na území České republiky nepočítá s pomocí žádných příbuzných ani známých a nemá žádné finanční prostředky. Za této situace Nejvyšší správní soud shledal, že tato nekonzistentní a protichůdná tvrzení stěžovatele by nemohla být spolehlivým podkladem pro úvahu žalovaného, potažmo krajského soudu, že v případě stěžovatele postačovalo uložení mírnějších prostředků než zajištění podle § 46a zákona o azylu. Ostatně i Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, které ve svém rozhodnutí výslovně zvažovalo uložení mírnějších opatření podle zákona o pobytu cizinců, uzavřelo, že jejich uplatnění by v případě stěžovatele nebylo možné ani dostačující. Skutečnost, že žalovaný, potažmo krajský soud, nevedl úvahy o možném uložení mírnějších opatření, tedy nemohla ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí (napadeného rozsudku). Proto Nejvyšší správní soud neshledal stěžovatelovu námitku důvodnou.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[38] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení mu tedy nebyla přiznána.

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

V Brně dne 22. března 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu