ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **F. U.**, zastoupeného JUDr. Ing. Jiřím Špeldou, advokátem se sídlem Šafaříkova 666/9, Hradec Králové, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje**, se sídlem Nádražní 2, Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2017, č. j. KRPP-82085-47/ČJ-2017-030022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 10. 2017, č. j. 17 A 124/2017 – 39,

takto:

I. V řízení **se pokračuje**.

II. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 10. 2017, č. j. 17 A 124/2017 – 39, **se zrušuje**.

III. Rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje, ze dne 15. 9. 2017, č. j. KRPP-82085-47/ČJ-2017-030022, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

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

V. Žalovaná **nemá právo** na náhradu nákladů soudního řízení.

VI. Ustanovenému advokátovi žalobce JUDr. Ing. Jiřímu Špeldovi **se nepřiznává** odměna za zastupování za řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 26. 5. 2017 zajistila žalobce za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území

České republiky a o změně některých zákonů (zákon o pobytu cizinců). Dobu zajištění stanovila na 30 dnů od omezení osobní svobody.

[2] Po podání žádosti o mezinárodní ochranu žalobcem dne 31. 5. 2017 jej Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) „přezajistilo“ podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, rozhodnutím ze dne 2. 6. 2017, neboť shledalo, že existují oprávněné důvody se domnívat, že žalobce podal žádost o udělení mezinárodní ochrany pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění nebo je pozdržet. Dobu zajištění ministerstvo stanovilo do 18. 9. 2017.

[3] Rozhodnutím ze dne 15. 9. 2017 žalovaná „přezajistila“ žalobce podle § 124 odst. 1 písm. b) a odst. 4 zákona o pobytu cizinců za účelem správního vyhoštění. Dobu zajištění stanovila na 60 dnů od okamžiku omezení svobody. Řízení o mezinárodní ochraně nebylo ke dni vydání tohoto rozhodnutí pravomocně ukončeno.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalované ze dne 15. 9. 2017 žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji shora označeným rozsudkem zamítl. Zákon o pobytu cizinců úplně nevylučuje možnost aplikace na žadatele o mezinárodní ochranu [viz § 2 odst. 1 písm. a) tohoto zákona]. Ustanovením, které v posuzované věci použití zákona o pobytu cizinců umožňuje, je § 124 odst. 4 tohoto zákona, který počítá se zajištěním cizince, jenž podal žádost o mezinárodní ochranu.

[5] Podle krajského soudu byly v případě žalobce dány důvody pro zajištění. Žalobce se při kontrole zaměřené na nelegální zaměstnávání cizinců prokázal padělaným dokladem totožnosti. O mezinárodní ochranu požádal až po zadržení policií v době, když již čtyři měsíce pobýval na území ČR a více než rok na území Evropské unie. V posuzované věci nastala situace, kdy ministerstvo nemohlo vydat nové rozhodnutí o zajištění a přitom existovaly důvody pro zajištění žalobce. Zákonné podmínky zajištění proto byly splněny.

[6] Rozsudek Nejvyšší správního soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 6 As 146/2013 – 44, se týkal jiné právní úpravy, a proto nebylo možné podle krajského soudu jeho závěry vztáhnout na posuzovanou věc. S rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 4. 3. 2016, č. j. 44 A 3/2016 – 32, jehož se žalobce také dovolával, krajský soud nesouhlasil.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Postup žalované, která odmítla stěžovatele propustit dne 18. 9. 2017 po uplynutí doby zajištění podle zákona o azylu, ale zajistila jej žalobou napadeným rozhodnutím, byl podle stěžovatele nezákonný. Krajský soud se s věcí nedostatečně a nesprávně vypořádal.

[9] Podle platného práva nemohlo dojít k opětovnému „přezajištění“ stěžovatele do režimu zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutím ze dne 2. 6. 2017 ministerstvo zajistilo stěžovatele podle § 46a zákona o azylu do 18. 9. 2017. Tohoto dne měl být stěžovatel propuštěn. Namísto toho jej žalovaná opět zajistila nyní napadeným rozhodnutím, přestože nebyly dány zákonné důvody. Stěžovatelova věc je totožná se situací, kterou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku č. j. 6 As 146/2013 – 44, byť za předchozí právní

úpravy (bez existence § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců). Na uvedený rozsudek pak navázal Krajský soud v Praze rozsudkem č. j. 44 A 3/2016 – 32, který doplnil výklad k § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení podle Krajského soudu v Praze neřeší zpětné „přezajištění“, tj. možnost nového zajištění cizince, který nepozbyl postavení žadatele o mezinárodní ochranu, avšak již uplynula doba zajištění podle § 46a zákona o azylu. Pojem „*nerozhodlo-li ministerstvo podle zákona o azylu*“ uvedený v § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců je třeba chápat tak, že se týká rozhodnutí o zajištění podle § 46a zákona o azylu, nikoliv rozhodnutí o mezinárodní ochraně.

[10] Stěžovatel podal podnět k Veřejné ochránkyni práv, která jeho případ přezkoumala a uzavřela, že § 124 odst. 4 ani jiné ustanovení zákona o pobytu cizinců neposkytovalo zákonný podklad pro opětovné rozhodnutí o zajištění stěžovatele. Rozhodnutí ze dne 15. 9. 2017 proto bylo podle Veřejné ochránkyně práv nezákonné.

[11] Rozsudek krajského soudu neobsahuje přesvědčivou argumentaci pro možnost opětovného zajištění stěžovatele. Soud uvedl, že v případě stěžovatele existovaly důvody pro zajištění. Tento závěr je však bez jakékoliv vazby na právní posouzení důvodů pro opětované zajištění. Krajský soud jen pasivně převzal negativní tvrzení o stěžovateli z vyjádření žalované. Tyto důvody mohly vést žalovanou k vydání původního rozhodnutí o zajištění. Pro právní posouzení možnosti opětovného zajištění ale relevantní nejsou. Soud se přesvědčivě nevypořádal ani s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 44 A 3/2016 – 32 a spokojil se s konstatováním, že rozhodné ustanovení „chápe“ jinak.

III. Vyjádření žalované

[12] Žalovaná byla přesvědčena, že její postup byl plně v souladu s platnými právními předpisy a že stěžovatel nebyl nijak zkrácen na svých právech. Stěžovatel v kasační stížnosti smísil dva samostatné zákony a chybně je interpretoval. Žalovaná nezpochybnila, že stěžovatel měl v době vydání napadeného rozhodnutí postavení žadatele o mezinárodní ochranu. Ostatně, v době podání vyjádření ke kasační stížnosti tento stav trval.

[13] V napadeném rozhodnutí žalovaná vyšla z § 127 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podle kterého „[p]*odání žádosti o udělení mezinárodní ochrany v průběhu zajištění není důvodem pro ukončení zajištění*“, a z § 124 odst. 4 téhož zákona, podle kterého: „*Policie vydá nové rozhodnutí o zajištění, nerozhodlo-li ministerstvo podle zákona o azylu, jde-li o cizince zajištěného podle tohoto zákona, který požádal o udělení mezinárodní ochrany, a existují oprávněné důvody se domnívat, že ač mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, podal žádost o udělení mezinárodní ochrany s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, nebo je pozdržet. Nové rozhodnutí o zajištění policie vydá do 3 dnů od doby, kdy mělo ministerstvo rozhodnout o zajištění.*“ Ministerstvo ke dni vydání napadeného rozhodnutí nerozhodlo o dalším zajištění stěžovatele podle zákona o azylu, ani nebylo ukončeno řízení o žádosti stěžovatele o mezinárodní ochranu. Zákonné podmínky pro vydání rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců byly tedy naplněny. Oznámení ministerstva zaslané žalované dne 11. 9. 2017 počítalo s předpokladem opětovného zajištění stěžovatele podle zákona o pobytu cizinců: „*Pokud nebude výše jmenovaný cizinec zajištěn dle zákona o pobytu cizinců, musí být ze ZZC propuštěn. …*“

[14]

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

IV.1 Přerušení řízení

[15] Při předběžném posouzení kasační stížnosti Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že stěžovatel byl propuštěn ze zajištění dne 1. 11. 2017.

[16] Podle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 15. 8. 2017 do 20. 1. 2019 platilo, že „[v] *případě, že je zajištění cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, soud řízení o žalobě zastaví. O ukončení zajištění cizince policie neprodleně informuje příslušný soud, který žalobu projednává. Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně.*“ Toto ustanovení vylučovalo soudní přezkum rozhodnutí policie o zajištění mimo jiné pro případ, že byl cizinec před rozhodnutím soudu ze zařízení pro zajištění cizinců propuštěn.

[17] Nejvyššímu správnímu soudu bylo známo, že před Ústavním soudem byl projednáván návrh na zrušení mimo jiné § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců. Řízení bylo vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 41/17. Výsledek tohoto řízení byl významný pro procesní postup v nyní posuzované věci, proto Nejvyšší správní soud přerušil řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. usnesením ze dne 14. 3. 2018, č. j. 1 Azs 412/2017 – 43.

[18] Ústavní soud rozhodl v dané věci nálezem ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, jímž zrušil mimo jiné § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonu, tj. k 21. 1. 2019. Překážka soudního přezkumu stěžovatelem předložené kasační stížnosti tak odpadla. Nejvyšší správní soud proto rozhodl výrokem I. tohoto rozsudku v souladu s § 48 odst. 6 za použití § 120 s. ř. s. o pokračování v řízení.

IV.2 Posouzení kasační stížnosti

[19] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil 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 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Přestože krajský soud vyjádřil své úvahy stručně, z rozsudku je patrné, že považoval za právní základ napadeného rozhodnutí § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Nejvyššímu správnímu soudu nic nebrání tuto právní otázku věcně přezkoumat.

[22] Úvodem soud připomíná, že zajištění cizince znamená omezení, nebo (v závislosti na povaze, délce, důsledcích a způsobu zajištění) dokonce zbavení osobní svobody cizince. Jedná se o velmi citelný zásah do jednoho z nejvýznamnějších základních práv jednotlivce zaručeného čl. 8 Listiny základních práv a svobod (a v obecné rovině i čl. 7 odst. 1 Listiny), proto takový zásah může být přípustný jen za podmínek přísně vymezených nejen zákonem o pobytu cizinců, ale především ústavním pořádkem [blíže viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, rozsudek ze dne

22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010 – 74, č. 2129/2010 Sb. NSS, či nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, č. 229/2009 Sb.].

[23] Zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu je upraveno právem Evropské unie, konkrétně směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, a musí proto splňovat také požadavky Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“). Zajištění cizince je omezením výkonu základního práva na svobodu zakotveného v čl. 6 Listiny EU. Z čl. 52 odst. 1 Listiny EU pak vyplývá, že každé omezení výkonu tohoto práva musí být stanoveno zákonem a musí respektovat podstatu tohoto práva a zásadu proporcionality. Zároveň s ohledem na čl. 52 odst. 3 Listiny EU je třeba pro účely výkladu čl. 6 Listiny EU zohlednit čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jakožto minimální úroveň ochrany. Podle Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) přitom musí být veškeré zbavení svobody zákonné nejen v tom smyslu, že musí mít právní základ ve vnitrostátním právu, ale tato zákonnost se týká také kvalitativní stránky zákona a znamená, že vnitrostátní zákon dovolující zbavení svobody musí být při svém uplatňování dostatečně dostupný, přesný a předvídatelný, aby se zabránilo veškerému riziku svévole (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 3. 2017, *Al Chodor*, C-528/15, který odkazuje na rozsudek ESLP ze dne 21. 10. 2013, *Del Río Prada proti Španělsku*, stížnost č. 42750/09, odst. 125).

[24] Pro posouzení nyní předložené kasační stížnosti je rozhodné, zda právní úprava v době vydání napadeného rozhodnutí obsahovala právní normu, která by splňovala výše uvedené požadavky na dostatečnou přesnost a předvídatelnost. Jen taková právní norma mohla být právním základem pro rozhodnutí o zajištění stěžovatele.

[25] Podle žalované a krajského soudu zajištění stěžovatele umožňoval § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, který stanoví, že „[p]*olicie vydá nové rozhodnutí o zajištění, nerozhodlo-li ministerstvo podle zákona o azylu, jde-li o cizince zajištěného podle tohoto zákona, který požádal o udělení mezinárodní ochrany, a existují oprávněné důvody se domnívat, že ač mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve, podal žádost o udělení mezinárodní ochrany s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání k trestnímu stíhání do ciziny, nebo je pozdržet. Nové rozhodnutí o zajištění policie vydá do 3 dnů od doby, kdy mělo ministerstvo rozhodnout o zajištění.*“

[26] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 21. 12. 2018, č. j. 4 Azs 193/2017 – 75, rozhodl, že výše citované ustanovení neumožňuje zajistit cizince, který byl již dříve zajištěn podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, přičemž doba zajištění stanovená v rozhodnutí ministerstva uplynula a cizinec má stále status žadatele o mezinárodní ochranu podle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o azylu.

[27] Ustanovení § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců je subsidiární vůči § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, podle kterého ministerstvo vnitra 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 „*byla žádost o udělení mezinárodní ochrany podána v zařízení pro zajištění cizinců a existují oprávněné důvody se domnívat, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatýkacího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve.*“

[28] Podle § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců lze proto zajistit žadatele o mezinárodní ochranu pouze v případě, kdy ministerstvo o zajištění žadatele o mezinárodní ochranu podle § 46a odst. 1 písm. e) nerozhodlo, ačkoliv k tomu byly splněny podmínky. Zajištění podle § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců a zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu jsou dvě paralelní cesty zajištění žadatele o mezinárodní ochranu, které se vzájemně vylučují. Pokud je zajištění žadatele o mezinárodní ochranu nařízené podle § 46a zákona o azylu ukončeno, nelze již žadatele opětovně zajistit podle § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. V takovém případě totiž není splněna podmínka „*nerozhodlo-li ministerstvo podle zákona o azylu*“ (blíže viz rozsudek č. j. 4 Azs 193/2017 – 75).

[29] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti naznačila, že návětí § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců „*nerozhodlo-li ministerstvo podle zákona o azylu*“ chápe tak, že brání pouze paralelní existenci rozhodnutí podle § 46a zákona o azylu a § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Nerozhodlo-li ministerstvo o dalším zajištění podle § 46a zákona o azylu, otevírá se tak podle žalované možnost zajištění podle § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Byť by o takovém výkladu bylo možné uvažovat, nelze jej akceptovat s ohledem na výše uvedené požadavky dostatečné přesnosti a předvídatelnosti právní úpravy. V případě existence dvou konkurujících si výkladů právní normy je třeba se přiklonit k tomu, který více šetří základní práva. Nejednoznačnost právní normy je třeba přičíst k tíži zákonodárce, a nikoliv účastníka.

[30] Podkladem pro zajištění stěžovatele dne 15. 9. 2017 nemohl být ani § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť ten výslovně neobsahuje možnost použití této normy na žadatele o mezinárodní ochranu. Zákon o pobytu cizinců lze přitom použít na žadatele o mezinárodní ochranu pouze tehdy, stanoví-li tak tento nebo zvláštní právní předpis [§ 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců]. S výjimkou § 124 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, který ve věci nebylo možné použít z důvodů popsaných výše, žadatele o mezinárodní ochranu podle zákona o pobytu cizinců zajistit nelze. V posuzovaném případě přitom není sporné, že stěžovatel byl v době vydání napadeného rozhodnutí žalované žadatelem o mezinárodní ochranu. Nyní projednávaná věc se proto liší od skutkových okolností rozsudku ze dne 8. 3. 2017, č. j. 10 Azs 332/2016 – 32, v němž Nejvyšší správní soud potvrdil možnost „přezajistit“ cizince ze zajištění podle § 46a zákona o azylu zpět do režimu zákona o pobytu cizinců poté, co řízení o jeho žádosti o mezinárodní ochranu bylo pravomocně ukončeno a rozsudek krajského soudu, kterým bylo přezkoumáno toto rozhodnutí, nabyl právní moci. Takový cizinec již pozbyl postavení žadatele o mezinárodní ochranu [§ 2 odst. 1 písm. b) zákon o azylu], a je proto na něj plně použitelný zákon o pobytu cizinců.

[31] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavřel, že rozhodnutí žalované ze dne 15. 9. 2017 bylo nezákonné, neboť pro „přezajištění“ stěžovatele do režimu zákona o pobytu cizinců chyběl zákonný podklad. Krajský soud pochybil, když z tohoto důvodu rozhodnutí žalované nezrušil.

V. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil. Současně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 3 s. ř. s., zrušil i rozhodnutí žalované, protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro takový postup. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak Nejvyšší správní soud vrátil věc

žalované k dalšímu řízení, v něm bude žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[33] Tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, Nejvyšší správní soud proto rozhodl rovněž o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Procesně úspěšným byl v dané věci stěžovatel, neboť výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadl žalobou.

[34] Stěžovateli však v soudním řízení žádné náklady nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal. Řízení před správními soudy bylo osvobozeno od soudních poplatků na základě § 11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. V řízení o kasační stížnosti byl stěžovateli ustanoven advokát JUDr. Ing. Jiří Špelda (usnesení ze dne 22. 1. 2018, č. j. 1 Azs 412/2017 – 37). V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 9 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud však zástupci odměnu nepřiznal, neboť zástupce pouze soudu sdělil, že stěžovatel nepožaduje doplnění kasační stížnosti. Zástupce tedy neučinil v řízení o kasační stížnosti žádný úkon právní služby, za který by mu náležela odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif).

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

V Brně dne 7. února 2019

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu