



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **M. A.**, zastoupeného Mgr. Patrikem Kastnerem, advokátem se sídlem Jiráskova 811, Mnichovo Hradiště, proti žalované **Policii ČR, Krajskému ředitelství policie Ústeckého kraje**, odboru cizinecké policie, se sídlem Masarykova 27, Ústí nad Labem, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 3. 2011, č. j. KRPU-12592-55/ČJ-2011-040022-SV-RD, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 4. 2011, č. j. 15 A 31/2011 - 23,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Odměna advokáta Mgr. Patrika Kastnera **s e u r č u j e** částkou 2400 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 1. 2. 2011 byl žalobce zadržen hlídkou Policie ČR, následně byl zajištěn a dne 2. 2. 2011 bylo vydáno rozhodnutí o jeho správním vyhoštění. Dne 8. 2. 2011 překvalifikovala Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (dále jen „žalovaná“) důvody žalobcova zajištění vydáním rozhodnutí o zajištění za účelem správního vyhoštění 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“), a to na dobu 60 dnů od okamžiku omezení osobní svobody. Téhož dne, tedy 8. 2. 2011, učinil žalobce prohlášení o mezinárodní ochraně, ve smyslu § 3a písm. a) bod 4 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o azylu“). Dne 25. 3. 2011

rozhodla žalovaná (v záhlaví specifikovaným rozhodnutím) o prodloužení zajištění o dalších 120 dnů.

[2] Rozhodnutí o prodloužení zajištění napadl žalobce žalobou, kterou krajský soud zamítl v záhlaví vymezeným rozsudkem. Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Řízení o dané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přerušil usnesením ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 90/2011 – 59 (všechna zde uváděná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz), kterým zároveň předložil Soudnímu dvoru Evropské unie (dále též „Soudní dvůr“), postupem podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, otázky, jejichž zodpovězení považoval za nezbytné pro rozhodnutí v této věci. Poté, co Soudní dvůr o těchto předběžných otázkách rozhodl rozsudkem ze dne 30. 5. 2013, A. (C-534/11) (všechna zde uváděná rozhodnutí Soudního dvora jsou dostupná na <http://curia.europa.eu>), odpadla překážka řízení a předsedkyně senátu usnesením ze dne 10. 6. 2013, č. j. 1 As 90/2011 - 120, vyslovila, že se v řízení pokračuje.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu

[3] Krajský soud se nejprve zabýval žalobní námitkou, podle níž v době vydání napadeného rozhodnutí neexistoval reálný předpoklad, že by k vyhoštění stěžovatele do země původu (či jiného státu) mohlo dojít ještě v době zajištění, které podle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nesmí přesáhnout 180 dnů. Stěžovatel argumentoval, že v případě zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu Ministerstvem vnitra využije svého práva napadnout rozhodnutí ministerstva žalobou, která má ze zákona odkladný účinek. V případě zamítnutí této žaloby bude mít ještě možnost podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, která má rovněž odkladný účinek. Vzhledem k obvyklé délce soudních řízení v těchto věcech považoval stěžovatel za nereálné, že by rozhodnutí o správním vyhoštění mohlo být vykonáno v uvedené lhůtě 180 dní. Krajský soud považoval argumentaci stěžovatele v daném bodě za účelovou a spekulativní. Konstatoval, že rozhodnutí Ministerstva vnitra, kterým stěžovateli nebyla udělena mezinárodní ochrana, nabylo právní moci dne 19. 4. 2011. Vzhledem ke krátkým lhůtám stanoveným pro soudní přezkum rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany zákonem o azylu a k tomu, že podle § 56 odst. 2 s. ř. s. se návrhy a žaloby v těchto věcech vyřizují přednostně, považoval krajský soud za reálné, že soudní přezkum uvedeného rozhodnutí Ministerstva vnitra (včetně případného řízení před Nejvyšším správním soudem) bude ukončen přede dnem 31. 7. 2011, na nějž připadal konec lhůty stanovené v § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[4] Nedůvodnou shledal krajský soud dále námitku, podle níž otázka možné aplikace zvláštních opatření za účelem vycestování dle § 123b a 123c zákona o pobytu cizinců musí být zkoumána nejen při vydání prvotního rozhodnutí o zajištění cizince, ale po celou dobu jeho pobytu v zařízení pro zajištění cizinců a při rozhodování o prodloužení doby zajištění. Dle krajského soudu posuzuje žalovaná podmínky pro uložení zvláštního opatření za účelem vycestování pouze v době, kdy prvotně rozhoduje o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění.

III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti a ve vyjádření žalované

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti předně namítl, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda v době vydání rozhodnutí o prodloužení zajištění existoval reálný předpoklad vyhoštění stěžovatele ve smyslu čl. 15 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech

pokračování

při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“), popřípadě čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Zdůraznil, že účelem institutu zajištění cizince podle § 124 zákona o pobytu cizinců je zabezpečení realizace správního vyhoštění. Pokud tedy navrácení či vyhoštění cizince není z jakéhokoli důvodu možné, stává se zbavení svobody svévolným a musí být ukončeno. Připustil, že sice nelze se stoprocentní jistotou tvrdit, že v jeho případě řízení o mezinárodní ochraně nebude ukončeno dříve, než uplyne maximální délka jeho zajištění. Standard vyžadovaný návratovou směrnicí, tedy pomnutí reálných předpokladů, že vyhoštění bude moci být realizováno, však dle něj bezpochyby nastal. V době vydání rozhodnutí o prodloužení zajištění totiž a) činila zbývající maximální možná doba zbavení svobody 120 dnů; b) doposud nebylo vydáno rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany; c) obvyklá délka řízení ve věcech mezinárodní ochrany před krajským soudem činí 3-7 měsíců (nejméně pak 1,5 měsíce); d) dalších několik měsíců trvá řízení před Nejvyšším správním soudem; e) žaloba ke krajskému soudu i kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu mají odkladný účinek. Závěr krajského soudu, který shledal obdobnou argumentaci obsaženou v žalobě neopodstatněnou, se dle stěžovatele opírá o ustanovení zákona o azylu, které na jeho situaci nedopadá (§ 46a zákona o azylu).

[6] Dále stěžovatel namítl, že povinností žalovaného při rozhodování o prodloužení jeho zajištění bylo také zabývat se otázkou, zda v daném případě nebylo možné aplikovat zvláštní opatření za účelem vycestování cizince ve smyslu § 123b a 123c zákona o pobytu cizinců. Dle stěžovatele z čl. 15 odst. 1 a 4 návratové směrnice plyne, že správní orgán je povinen zkoumat, zda jsou splněny všechny podmínky k zajištění cizince (mezi něž patří i nemožnost uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření) po celou dobu jeho trvání, tj. i při rozhodování o prodloužení zajištění.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že v době vydání rozhodnutí o prodloužení zajištění existovala reálná možnost realizace správního vyhoštění stěžovatele z území států Evropské unie. Do lhůty 180 dnů od prvotního omezení stěžovatele na svobodě zbývala doba více než 3 měsíců, což mohlo být, v případě rychlého soudního přezkumu rozhodnutí ve věci žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany, dostačující. Dále žalovaná uvedla, že v případě stěžovatele nepostačovalo uložení žádného ze zvláštních opatření za účelem vycestování, neboť vzhledem k jeho dosavadnímu chování a k opakovanému porušování právních předpisů během pobytu na území států Evropské unie by bylo toto uložení zcela zjevně neúčinné.

IV. Řízení o předběžných otázkách u Soudního dvora

[8] Rozhodující senát Nejvyššího správního soudu při předběžném projednání věci dospěl k závěru, že je nutno vyjasnit, zda vůbec může být žadatel o mezinárodní ochranu platně zajištěn v režimu zajištění podle návratové směrnice. Z vymezení působnosti návratové směrnice (čl. 2 odst. 1 směrnice) totiž plyne, že směrnice dopadá pouze na státní příslušníky třetích zemí „*neoprávněně pobývajících na území členského státu*“. Podle odůvodnění uvedené směrnice by přitom státní příslušník třetí země, který požádal o azyl v některém členském státě, „*neměl být považován za osobu neoprávněně pobývajících na území daného členského státu*“. Vyvstala tedy otázka, zda není nutno vyložit uvedená ustanovení návratové směrnice tak, že zajištění cizince za účelem navrácení musí být ukončeno v případě, že tento podá žádost o mezinárodní ochranu a že zde zároveň neexistují jiné důvody pro pokračování zajištění.

[9] Pro tento výklad dle názoru NSS svědčilo předně to, že v rovině primárního práva, z něhož čerpá návratová směrnice svůj základ, dával čl. 63 odst. 3 písm. b) Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 79 Smlouvy o fungování Evropské unie) zmocnění k vydání opatření v oblasti „nedovoleného přístěbovalectví a nedovoleného pobytu včetně vracení osob, které neoprávněně pobývají v některém členském státě“. Naopak sekundární právo, které tvoří „společný evropský azylový systém“, má právní základ v odstavcích 1 a 2 čl. 63 (nyní čl. 78 Smlouvy o fungování Evropské unie). Rovněž přípravné dokumenty k návratové směrnici hovoří vždy ve vztahu k osobnímu rozsahu směrnice o nelegálně pobývajících cizincích a nezmiňují se o možnosti zajistit žadatele o mezinárodní ochranu podle této směrnice. K dané otázce se vyjádřil rovněž generální advokát Mazák. Učinil tak ve svém stanovisku přecházejícím rozsudku Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 30. listopadu 2009, K. (C-357/09, Úř. věst. C 24, s. 17). S odkazem na čl. 2 odst. 1 a bod 9 odůvodnění směrnice zdůraznil, že se tato směrnice vztahuje pouze na státní příslušníky třetích zemí, kteří na území členského státu pobývají neoprávněně (body 80 a 81 stanoviska). A dodal: „Z toho vyplývá, že na státního příslušníka třetí země, který požádal o azyl, se nevztahuje – nebo se v konkrétním případě přestává vztahovat – směrnice o navrácení, dokud probíhá řízení o jeho žádosti o azyl. Jelikož žadatele o azyl nelze nadále považovat za neoprávněně pobývajícího na území členského státu a směrnice o navrácení se na něj nevztahuje, jeho zajištění pro účely zabezpečení výkonu opatření vyhoštění již nemůže být dále odůvodněno na základě této směrnice.“

[10] Podle názoru Nejvyššího správního soudu však předmětná ustanovení návratové směrnice nepředstavovaly *acte clair*. NSS si předně nebyl jist, jak na posuzovanou otázku nahlíží Soudní dvůr. V řízení ve věci K. se k ní výslovně vyjádřil pouze generální advokát, z odůvodnění rozsudku Soudního dvora nebylo zřejmé, zda Soudní dvůr výklad podaný generálním advokátem implicitně přijal v celém jeho rozsahu a se všemi důsledky z něj plynoucími, či zda se s ním ztotožnil pouze zčásti. Pochybnosti o závěru, podle něž podání žádosti o azyl státním příslušníkem třetí země musí nutně vést k ukončení jeho zajištění v režimu návratové směrnice, měl NSS i s ohledem na systematický a teleologický výklad dotčených ustanovení unijního práva. Poukázal na rizika plynoucí z přijetí uvedeného závěru spočívající v otevření prostoru k účelovému podávání žádostí o mezinárodní ochranu.

[11] Nejvyšší správní soud se proto dotázal Soudního dvora, zda

„1. Je třeba vykládat čl. 2 odst. 1 ve spojení s bodem 9 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí tak, 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?

2. V případě kladné odpovědi na první otázku, musí být zajištění cizince za účelem navrácení ukončeno v případě, že podá žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2005/85/ES a neexistují zde jiné důvody pro pokračování zajištění?“

(blíže viz usnesení NSS ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 90/2011 – 59).

[12] Soudní dvůr rozsudkem ze dne 30. 5. 2013, A. (C-534/11), zodpověděl položené otázky následujícím způsobem:

„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 navrácení 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

pokračování

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 oprávněm 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 dotýčný nemohl definitivně vyhnout svému navrácení.“*

[13] Soudní dvůr tak na jednu stranu 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 nařídít zajištění žadatele o azyl. Dle Soudního dvora „[j]e proto prozatím na členských státech, aby za plného respektování závažných 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).

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Stěžovatel v kasační stížnosti předně namítl, že žalovaná nebyla oprávněna rozhodnout o prodloužení jeho zajištění za účelem správního vyhoštění, neboť v době jejího rozhodování byl žadatelem o udělení mezinárodní ochrany na území ČR. Nejvyšší správní soud proto položil výše uvedené otázky Soudnímu dvoru, čímž směřoval k vyjasnění toho, zda vůbec může být žadatel o mezinárodní ochranu platně zajištěn v režimu zajištění podle návratové směrnice (stěžovatelova právní konstrukce, z níž dovozoval nemožnost prodloužit dobu jeho zajištění, byla odlišná, avšak NSS považoval za nutné z úřední povinnosti zkoumat, jestli zde byl v dané situaci vůbec právní podklad k vydání rozhodnutí o prodloužení zajištění podle zákona o pobytu cizinců). Soudní dvůr ve svém rozsudku připustil, že ponechání žadatele o udělení mezinárodní ochrany v takovém zajištění může být za jistých okolností v souladu s unijním právem. NSS se proto nejprve zabýval tím, co konkrétně znamenají závěry Soudního dvora v rovině vnitrostátního práva, tj. otázkou, za jakých okolností lze ponechat žadatele o udělení mezinárodní ochrany v zajištění podle zákona o pobytu cizinců (viz **část V.1** níže). Následně posuzoval, zda tyto podmínky byly splněny v nynějším případě (**část V.2**). Poté mohl přistoupit k vypořádání stěžovatelovy argumentace, podle níž neexistoval v době vydání rozhodnutí o prodloužení zajištění reálný předpoklad jeho vyhoštění, a to s ohledem na běžící řízení o udělení mezinárodní ochrany (**část V.3**). Dále se zabýval námitkou, že žalovaná nedostatečně posoudila možnost aplikace zvláštních opatření za účelem vycestování cizince (**část V.4**).

[15] Po posouzení všech uvedených otázek shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost **nedůvodnou**.

V.1 Přípustnost trvání zajištění podle zákona o pobytu cizinců v případě podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany zajištěným cizincem

[16] 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 *A.*, 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 díť „*za plného respektování závazků vyplývajících z mezinárodního práva i z práva unijního*“).

[17] Nyní je především úkolem českého zákonodárce, aby na výklad vyslovený Soudním dvorem ve věci *A.* 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 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].

[18] 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.

[19] 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 *A.* (přínejmenším do doby, než český zákonodárce přijme nezbytnou zákonnou úpravu).

[20] 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*“)

pokračování

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.

[21] 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.

[22] Takové řešení dle přesvědčení zdejšího soudu odpovídá požadavku Soudního dvora na „*plné respektování závažků vyplyvajících 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 nařídít 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 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 Úmluvy]. Omezení osobní svobody žadatelů o azyl nevyklučuje ani mezinárodní azylové právo, byť obecně také stanoví zásadu, podle níž nelze na uprchlíky (žadatele o azyl) pohlížet jako na neoprávněně pobývajících 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*“).

[23] 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 navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (bod 60 rozsudku ve věci *A.*).

[24] 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 *A.*, 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 *A.* bude soudně přezkoumatelná) a že na druhou stranu nebude popřen smysl návratové směrnice v případech účelově podávaných žádostí o udělení mezinárodní ochrany.

V.2 Posouzení kritérií stanovených Soudním dvorem ve věci A. v nynějším případě

[25] V nynější věci žalovaná v odůvodnění rozhodnutí o prodloužení zajištění stěžovatele uvedla, že prohlášení o mezinárodní ochraně učiněné stěžovatelem dne 8. 2. 2011 v zařízení pro zajištění cizinců bylo podáno zcela účelově, s úmyslem ztížit vyhoštění stěžovatele z území států Evropské unie. Poukázala přitom na skutečnost, že stěžovatel vstoupil na území České republiky dne 31. 1. 2011 ilegálně bez cestovního dokladu, osobním autem společně s jiným občanem Turecka, přičemž cílem jeho cesty byla Francie. Na území České republiky se tak až do svého zadržení zdržoval bez víza a bez povolení k pobytu, svůj pobyt se nesnažil legalizovat a ani neučinil prohlášení o mezinárodní ochraně bezprostředně po vstupu na území České republiky.

[26] Dále žalovaná uvedla, že rozhodnutí o správním vyhoštění se nepodařilo dosud realizovat, protože stěžovateli ještě nebyl Zastupitelským úřadem Turecka vystaven náhradní cestovní doklad. Dále poukázala na skutečnost, že stěžovatel požádal o udělení mezinárodní ochrany a o jeho žádosti dosud nebylo Ministerstvem vnitra rozhodnuto. Prodloužení doby zajištění o 120 dnů bylo dle žalované nezbytné pro pokračování přípravy výkonu správního vyhoštění s tím, že v průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné. Ve stanovené lhůtě by přitom o žádosti o mezinárodní ochranu mohlo být rozhodnuto.

[27] Žalovaná v napadeném rozhodnutí rovněž poukázala na rozhodnutí o zajištění stěžovatele z 8. 2. 2011 a stručně shrnula důvody, ze kterých k němu přistoupila a pro něž nepovažovala uplatnění mírnějších donucovacích prostředků za dostatečně účinné.

[28] V posuzovaném případě tak jsou splněny požadavky formulované Soudním dvorem ve věci *A.* Žalovaná po individuálním posouzení všech relevantních okolností dospěla k závěru, že stěžovatel učinil prohlášení o mezinárodní ochraně pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon

pokračování

rozhodnutí o správním vyhoštění a že je pokračování zajištění objektivně nutné k tomu, aby se stěžovatel nemohl vyhoštění vyhnout.

[29] Nejvyšší správní soud zároveň zdůrazňuje, že sice neshledal nezákonným postup žalované v nynějším případě, avšak *pro futuro* bude nezbytné, aby správní orgány postupovaly v souladu s výše uvedenými závěry, tj. aby rozhodovaly o trvání důvodů zajištění bezodkladně poté, co zajištěný cizinec podá žádost o udělení mezinárodní ochrany.

V.3 Namítaná neexistence reálného předpokladu vyhoštění stěžovatele v době vydání rozhodnutí o prodloužení zajištění

[30] Povinností správních orgánů posuzovat potencialitu správního vyhoštění (případně vycestování nebo předání) cizince při rozhodování o jeho zajištění (prodloužení zajištění) se podrobně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150. Dospěl přitom k závěru, že „*v případech, kdy bude již v době rozhodování správního orgánu o zajištění cizince zřejmé či pravděpodobné, že účel zajištění, tj. správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince, nebude moci být realizován, nebylo by možné zbavení či omezení osobní svobody cizince považovat za souladné s ústavním pořádkem, s mezinárodními závazky ČR v oblasti ochrany základních práv*“ a ani s příslušnými ustanoveními návratové směrnice. Zároveň však rozšířený senát poukázal také na to, „*že smyslem řízení o zajištění cizince není konečné posouzení otázky, zda má být tomuto cizinci uděleno správní vyhoštění nebo zda má být předán na základě mezinárodní smlouvy či má jinak nuceně vycestovat z území ČR, ale pouze vytvoření podmínek pro to, aby tento hlavní účel mohl být realizován a nebyl předem zmařen tím, že se cizinec bude skrývat či se jinak vyhýbat realizaci případného správního vyhoštění, předání či vycestování z území ČR.*“ A dále že si je vědom toho, „*že časový prostor pro řízení o zajištění cizince je velmi omezený*“. Rozšířený senát tak uzavřel, „*že správní orgán má povinnost se zabývat v řízení o zajištění cizince možnými překážkami správního vyhoštění, předání nebo vycestování tohoto cizince v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo kdy před rozhodnutím o zajištění cizince vyšly najevo. V takové situaci je správní orgán povinen možné překážky správního vyhoštění, předání nebo vycestování cizince před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a (...) učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, předání nebo vycestování cizince alespoň potenciálně možné*“ (body 24.-27. citovaného usnesení).

[31] Je tedy otázkou, zda stěžovatelem uváděné skutečnosti měly v nyní posuzované věci žalovanou při rozhodování o prodloužení zajištění dovést k závěru, že je zřejmé či pravděpodobné, že účel zajištění stěžovatele, tj. správní vyhoštění, nebude moci být realizován. Stěžovatel spatřuje důvody k takovému závěru v tom, že v době rozhodování žalované a) činila zbývající maximální možná doba zbavení svobody (ve smyslu § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců) 120 dnů; b) doposud nebylo vydáno rozhodnutí Ministerstva vnitra v řízení o stěžovatelově žádosti o udělení mezinárodní ochrany; c) obvyklá délka řízení ve věcech mezinárodní ochrany před krajským soudem činí (dle stěžovatele) 3-7 měsíců, nejméně pak 1,5 měsíce; d) dalších několik měsíců trvá řízení před Nejvyšším správním soudem; e) žaloba ke krajskému soudu i kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu mají odkladný účinek.

[32] K této argumentaci Nejvyšší správní soud nejprve v obecné rovině uvádí, že pokud by důsledně akceptoval její logiku, pak by *de facto* přiznal „imunitu“ proti zajištění za účelem vyhoštění všem cizincům, kteří podají žádost o udělení mezinárodní ochrany. Takový výklad by však byl v rozporu s tím, že jedním z důležitých východisek azylového práva je zásada, podle níž by výklad azylových a dalších souvisejících předpisů neměl podporovat zneužívání azylových procedur (což ve vztahu k unijnímu azylovému právu připomněl také Soudní dvůr v rozsudku ve věci *A.*). Tato zásada se promítá v českém právu například v tom, že podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nemá ze zákona vždy odkladný účinek. Odkladný účinek nemá podání žaloby proti rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25 zákona

o azylu nebo žaloby proti rozhodnutí podle § 16 odst. 1 písm. d) a e) téhož zákona (§ 32 odst. 2 zákona o azylu). Realizaci správního vyhoštění cizince, v jehož případě bylo řízení ve věci mezinárodní ochrany ukončeno některým z uvedených rozhodnutí, tak nic nebrání (není-li zde nějaká jiná překážka vycestování). Jako typický příklad takového rozhodnutí lze uvést rozhodnutí o zastavení řízení pro nepřipustnost z důvodu, že cizinec podal opakovaně žádost o udělení mezinárodní ochrany, aniž by uvedl nové skutečnosti nebo zjištění, které nebyly bez jeho vlastního zavinění předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení ve věci mezinárodní ochrany [§ 10a písm. e) ve spojitosti s § 25 písm. i) zákona o azylu].

[33] Konstrukci, podle níž je třeba při zvažování pravděpodobnosti realizace správního vyhoštění v základní zákonné lhůtě (dle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců) „automaticky“ počítat i s (pravděpodobnou) délkou soudních řízení navazujících na případné negativní rozhodnutí ve věci žádosti o udělení mezinárodní ochrany, tak je třeba odmítnout.

[34] V konkrétním případě ovšem taková úvaha může být legitimní a může vést k závěru o nemožnosti zajistit cizince (respektive prodloužit jeho zajištění) s ohledem na to, že naplnění účelu zajištění se bude jevit nepravděpodobným. Vždy je přitom třeba zvažovat všechny relevantní okolnosti dané věci (tj. kolik dní ještě zbývá do konce doby, po níž může být cizinec zajištěn, pokud již ministerstvo rozhodlo v řízení ve věci mezinárodní ochrany, jaká je povaha tohoto rozhodnutí, zda proti němu byla podána žaloba atd.).

[35] V nynějším případě, v němž řízení ve věci mezinárodní ochrany nebylo v době rozhodování o prodloužení zajištění ještě skončeno, však nebylo možno předjímat, jak Ministerstvo vnitra v uvedeném řízení rozhodne. Úvaha, že žaloba proti tomuto rozhodnutí bude mít odkladný účinek, že následné soudní řízení o této žalobě potrvá několik měsíců atd., tak v daný moment byla čistě spekulativní. Navíc do konce zákonné doby, během níž může být cizinec (za běžných okolností) zajištěn, zbývalo ještě 120 dní. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, podle níž již v době rozhodování žalované o prodloužení jeho zajištění bylo zřejmé, či pravděpodobné, že se realizace jeho správního vyhoštění v této době nezdaří.

[36] Nutno dodat, že v jiné věci Nejvyšší správní soud dovedl pochybení správního orgánu spočívající v tom, že se při rozhodování o prodloužení zajištění cizince dostatečně nezabýval otázkou, zda je realizace jeho správního vyhoštění pravděpodobná vzhledem k běžícímu řízení o udělení mezinárodní ochrany (viz rozsudek ze dne 5. 4. 2013, č. j. 7 As 139/2012 – 59). Nejvyšší správní soud tak však učinil s přihlédnutím ke specifickým okolnostem dané věci, v níž v době vydání rozhodnutí o prodloužení zajištění jednak činila zbývající maximální možná doba zbavení svobody dotčeného cizince 60 dnů, jednak již uběhla lhůta, ve které mělo být o žádosti cizince o udělení mezinárodní ochrany rozhodnuto. NSS vytkl správnímu orgánu, že nezjišťoval informace o předpokládané další délce řízení o žádosti cizince o udělení mezinárodní ochrany, neuvedl úvahu, proč považoval vyhoštění zajištěného cizince za reálné (a dále že neuvedl, jaké konkrétní kroky směřující k vyhoštění činil). Je tak zřejmé, že nyní posuzovaná věc se skutkově odlišuje od zmiňované věci, o níž bylo rozhodnuto rozsudkem č. j. 7 As 139/2012 – 59.

V.4 Námitka nedostatečného posouzení možné aplikace zvláštních opatření za účelem vycestování cizince

[37] Závěr krajského soudu, podle něž otázku možné aplikace zvláštních opatření za účelem vycestování dle § 123b a 123c zákona o pobytu cizinců již není nutné zvažovat při rozhodování o prodloužení zajištění dle § 124 odst. 3 uvedeného zákona o pobytu cizinců, Nejvyšší správní

pokračování

soud musí korigovat. Rozhodnutí o prodloužení zajištění 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 popsány v prvním 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.

[38] V odůvodnění rozhodnutí o zajištění stěžovatele ze dne 8. 2. 2011 žalovaná konstatovala, že s ohledem na jeho chování v minulosti má za to, že tento nebude respektovat rozhodnutí o správním vyhoštění, že bude mařit jeho výkon a že tedy nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování. Konkrétně poukázala na skutečnost, že vstoupil do schengenského prostoru ukrytý v nákladovém prostoru kamionu, čímž se vyhnul provedení hraniční kontroly, a na území Rakouska a následně i České republiky pobýval bez cestovního dokladu a víza, pouze s průkazem totožnosti Turecké republiky. Stěžovatel se dále již v roce 2009 prokazoval na území Řecka padělaným cestovním pasem, který mu byl odebrán, žalobce byl vrácen zpět do Turecké republiky a byl zařazen do Schengenského informačního systému jakožto osoba se zákazem vstupu do států schengenského prostoru v období od 26. 1. 2010 do 26. 1. 2013. Na tyto důvody v rozhodnutí o prodloužení zajištění žalovaná odkázala.

[39] Stěžovatel sice v žalobě namítal, že došlo k zásadní změně jeho situace a že se tak aplikace zvláštních opatření za účelem vycestování stala možná až následně. Tuto změnu spatřoval ve skutečnost, že podal žádost o mezinárodní ochranu, čímž nabyl práva být ubytován v některém z pobytových středisek Ministerstva vnitra. V tomto pobytovém středisku by pak byl nahlášen k pobytu a nic by mu nebránilo plnit si veškeré požadavky stanovené § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud se navzdory tomu ztotožňuje s hodnocením žalované. Z dřívějšího (výše rekapitulovaného) počínání stěžovatele je zřejmé, že uložení zvláštního opatření za účelem vycestování by nepředstavovalo dostatečně efektivní nástroj k zaručení toho, že stěžovatel nebude mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Samotná skutečnost, že získal právo být ubytován v některém z pobytových středisek Ministerstva vnitra, na tomto závěru nemohla nic změnit.

VI. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatele nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[41] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[42] Žalobci byl ustanoven zástupcem advokát; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8, § 120 s. ř. s.). Výše odměny advokáta byla stanovena podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (s ohledem na přechodné ustanovení vyhlášky č. 486/2012 Sb.), a to za jeden úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a jako náhrada hotových výdajů, tedy ve výši 2100 Kč a 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. b), § 13 odst. 3 citované vyhlášky], celkem 2400 Kč. Ustanovený advokát soudu ani k výzvě nesdělil, zda je plátcem DPH. Zástupci žalobce se tedy přiznává náhrada nákladů v celkové výši 2400 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. července 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu