

U S N E S E N Í

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 Klimentská 46, Praha 1, 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. Soudnímu dvoru Evropské unie **se předkládají** tyto předběžné otázky:

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 navracení 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 navracení ukončeno v případě, že podá žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2005/85/ES a neexistují zde jiné důvody pro pokračování zajištění?

II. Řízení **se přerušuje.**

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 na dobu 60 dnů od okamžiku omezení osobní svobody. V odůvodnění uvedeného rozhodnutí žalovaná konstatovala, že s ohledem na chování žalobce 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 žalobce 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. Žalobce se dále již v roce 2009 prokázal 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.

[2] 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“).

[3] Dne 25. 3. 2011 rozhodla žalovaná o prodloužení zajištění o dalších 120 dnů. V odůvodnění rozhodnutí uvedla, že se rozhodnutí o správním vyhoštění nepodařilo dosud realizovat, protože žalobci ještě nebyl Zastupitelským úřadem Turecka vystaven náhradní cestovní doklad. Dále poukázala na skutečnost, že žalobce 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. Prohlášení o mezinárodní ochraně žalovaná označila za účelové, učiněné s úmyslem zúžit vyhoštění žalobce.

[4] Rozhodnutí o prodloužení zajištění napadl žalobce žalobou. Namítal zejména, že v době vydání napadeného rozhodnutí neexistoval reálný předpoklad, že by k jeho vyhoštění 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. V případě zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu Ministerstvem vnitra hodlal využít 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 žalobce za nereálné, že by rozhodnutí o správním vyhoštění mohlo být vykonáno v uvedené lhůtě 180 dní. Rozhodnutí o prodloužení zajištění proto bylo dle jeho názoru vydáno v rozporu s patřičnými ustanoveními zákona o pobytu cizinců, která je nutno vykládat eurokonformně, tj. ve spojitosti s čl. 15 odst. 1 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 348, s. 98; dále jen „návrátová směrnice“), a dále v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) k čl. 5 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“). Krajský soud považoval argumentaci žalobce v daném bodě za čistě účelovou a spekulativní s tím, že nelze vyloučit, že řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany včetně případných následných soudních řízení proběhnou v dané lhůtě. Nedůvodnou shledal také námitku, že 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 žalovaný podmínky pro uložení zvláštního opatření za účelem vycestování pouze v době, kdy prvotně rozhoduje o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění. Krajský soud tak žalobu zamítl rozsudkem ze dne 27. 4. 2011.

[5] Rozsudek krajského soudu napadl žalobce kasační stížností u Nejvyššího správního soudu. Opětovně argumentoval, že sice nelze se stoprocentní jistotou tvrdit, že řízení o mezinárodní ochraně nebude ukončeno dříve, než uplyne maximální délka jeho zajištění. Standard vyžadovaný směrnicí, tedy pominutí 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. Dále žalobce 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.

[6] Ze správního a soudního spisu předloženého v této věci Nejvyššímu správnímu soudu je dále patrné, že Ministerstvo vnitra rozhodlo o žádosti žalobce o mezinárodní ochranu dne 12. 4. 2011 (azyl ani jiná forma mezinárodní ochrany nebyly žalobci uděleny) a že žalobce toto rozhodnutí napadl žalobou. Ze spisů ani z dostupných databází není patrné, zda již krajský soud o této žalobě rozhodl. Dle vyjádření žalované bylo zajištění žalobce ukončeno dne 27. 7. 2011 s tím, že zanikly důvody pro zajištění.

II.

Relevantní právní úprava

[7] Žalobce byl zajištěn podle § 124 zákona o pobytu cizinců, podle něž je policie „oprávněna zajištit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování“ a pokud je splněna alespoň některá z podmínek vymezených v písm. a) až e) cit. ustanovení [v žalobcově případě se jednalo o podmínky dle písm. b) a e), tedy že „je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění“, a že „je cizinec evidován v informačním systému smluvních států“].

[8] Podle odst. 3 cit. ustanovení policie v rozhodnutí o zajištění „stanoví dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění (...) Je-li to nezbytné k pokračování přípravy výkonu správního vyhoštění, je policie oprávněna dobu trvání zajištění prodloužit, a to i opakovaně (...).“ Podle § 125 odst. 1 téhož zákona nicméně nesmí doba zajištění překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody (v případě cizince mladšího 18 let nebo rodiny s nezletilými dětmi je maximální doba zajištění omezena na 90 dnů). V odst. 2 uvedeného ustanovení jsou obsaženy možné výjimky, při nichž lze tuto lhůtu překročit, jejich aplikace v žalobcově případě však nepřipadala v úvahu.

[9] Podle § 126 písm. a) uvedeného zákona je policie povinna „po celou dobu zajištění cizince zkoumat, zda důvody zajištění trvají.“ Podle § 127 odst. 1 písm. a) cit. zákona pak zajištění „musí být bez zbytečného odkladu ukončeno po zániku důvodu pro zajištění“. Dle odst. 2 téhož ustanovení nicméně „[p]odání žádosti o udělení mezinárodní ochrany v průběhu zajištění není důvodem pro ukončení zajištění.“

[10] Úprava návratu neoprávněně pobývajících příslušníků třetích zemí, včetně institutu zajištění za účelem vyhoštění, je na úrovni práva Evropské unie obsažena zejména v návratové směrnici. Její čl. 15 odst. 1 stanoví: „*Nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že (...) Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí číněny úkony směřující k vyhoštění.*“ Odst. 4 téhož článku směrnice dále stanoví, že v momentu, kdy se ukáže, „*že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat podmínky uvedené v odstavci 1, ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna.*“ Podle odst. 5 cit. článku pak „*[z]ajištění trvá, dokud trvají podmínky uvedené v odstavci 1 a dokud to je nezbytné pro zajištění úspěšného vyhoštění. Každý členský stát stanoví omezenou dobu trvání zajištění, jež nesmí přesáhnout dobu šesti měsíců.*“

[11] Odstavec 9 odůvodnění návratové směrnice nicméně stanoví: „*V souladu se směrnicí Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka by státní příslušník třetí země, který požádal o azyl v některém členském státě, neměl být považován za osobu neoprávněně pobývající na území daného členského státu, dokud nenabude platnosti rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti nebo rozhodnutí o ukončení jeho oprávnění k pobytu jakožto žadatele o azyl.*“

[12] Podle čl. 5 odst. 1 Evropské úmluvy: „*Každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem: (...) f) zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.*“

III.

Důvody položení předběžných otázek

[13] V posuzovaném případě není sporu o tom, že žalobce vstoupil a pobýval bez patřičných oprávnění na území České republiky a že se v minulosti dopustil obdobného jednání na území dalších členských států Evropské unie. Z tohoto důvodu je veden v Schengenském informačním systému jako osoba se zákazem vstupu do států schengenského prostoru. Na základě uvedeného bylo rozhodnuto o jeho správním vyhoštění a o jeho zajištění za tímto účelem. Důvodnost těchto rozhodnutí žalobce nikterak nezpochybňuje, namítá pouze, že v době rozhodování o prodloužení doby, na kterou byl zajištěn, již byly dány důvody pro ukončení zajištění. A to jednak z důvodu běžícího řízení ve věci žádosti o mezinárodní ochranu, jednak pro absenci posouzení otázky možné aplikace zvláštních opatření za účelem vycestování namísto zajištění v napadeném rozhodnutí.

[14] Při posuzování otázky, zda běžící řízení ve věci žádosti o mezinárodní ochranu nepředstavuje důvod k ukončení zajištění za účelem správného vyhoštění, považoval Nejvyšší správní soud za potřebné nejprve vyjasnit, zda vůbec může být žadatel o mezinárodní ochranu platně zajištěn v režimu zajištění podle návratové směrnice.

[15] 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 úvodních ustanovení 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*“ (zvýraznění doplněno). Vystává 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.

[16] Pro tento výklad svědčí již 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 přistěhovalectví a nedovoleného pobytu včetně vrácení osob, které neoprávněně pobývají v některém členském státě*“. Naopak sekundární právo, které tvoří „*společný evropský azylový systém*“, mělo právní základ v odstavcích 1 a 2 čl. 63 (nyní čl. 78 Smlouvy o fungování Evropské unie).

[17] 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. Například důvodová zpráva (*explanatory memorandum*) ke kapitole I návrhu směrnice uvádí, že „*východím bodem navrhované směrnice je „neoprávněný pobyt“: Účelem návrhu směrnice – jakožto opatření ve vztahu k nelegální imigraci založené na čl. 63 odst. 3 písm. b) Smlouvy – je vytvoření průřezového souboru pravidel, která by se vztahovala na jakéhokoli neoprávněně pobývajícího cizince, bez ohledu na důvod, který způsobuje neoprávněnost pobytu (např. vypršení platnosti víza, vypršení platnosti povolení k pobytu, odnětí povolení k pobytu, negativní konečné rozhodnutí o žádosti o azyl, odnětí statusu uprchlíka, neoprávněný vstup)*“. Z uvedeného výčtu lze dovodit, že návrh směrnice počítal s aplikací pouze na ty žadatele o azyl, jejichž žádost nebyla kladně posouzena, nebo jimž bylo postavení uprchlíka odňato, neboť pobyt cizinců, kteří požádali o mezinárodní ochranu, není nelegální.

[18] Zajištění žadatelů o azyl je naopak samostatně upraveno ve směrnici Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (Úř. věst. L 31, s. 18; Zvl. vyd. 19/06, s. 101; dále jen „recepční směrnice“) a ve směrnici Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úř. věst. L 326, s. 13; dále jen „procedurální směrnice“), které patří do společného evropského azylového systému a které mají právní základ v čl. 63 odst. 1 bod 1 písm. b), resp. písm. d) Smlouvy o založení Evropského společenství.

[19] K výše položené otázce, jak řešit situaci, kdy je příslušník třetí země zajištěn v režimu návratové směrnice a podá žádost o azyl, 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 (obojí citováno výše) zdůraznil, že se tato směrnice vztahuje pouze na státní příslušníky třetích zemí, kteří na území členského státu pobývají neoprávněně (body 80 a 81 stanoviska).

[20] Dále generální advokát uvedl: „*Z toho vyplývá, že na státního příslušníka třetí země, který požádal o azyl, se nevztahuje – nebo se v konkrétním případě přestává vztahovat – směrnice o navracení, 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 navracení se na něj nevztahuje, jeho zajištění pro účely zabezpečení výkonu opatření vybořtění již nemůže být dále odůvodněno na základě této směrnice*.“ (body 82 a 83). To dle generálního advokáta neznamená, že by daná osoba nemohla být nadále zajištěna. Takové zajištění žadatele o azyl však „*musí být v každém případě opodstatněné a odůvodněné s ohledem na konkrétní podmínky, které jsou stanoveny příslušnými právními normami v oblasti azylu a nemůže mít svůj právní základ v právu upravujícím postavení osob s nelegálním pobyt*.“ (bod 86). Z toho pak ve vztahu k S. K. dovodil, že pokud byl „*pouze nadále zajištěn na základě původního nařízení o umístění poté, co požádal o azyl, a to přestože příslušné orgány nepřijaly nové rozhodnutí o zajištění, pak by se skutečně v tomto období nacházel*

i nadále v zajištění za účelem vyhoštění, toto zajištění by se však ve světle výše uvedených úvah muselo považovat za protiprávní.“ (bod 89).

[21] Samotný Soudní dvůr se nicméně v rozsudku ve věci K. otázkou aplikace návratové směrnice na zajištěného cizince, který podal žádost o azyl, výslovně nezabýval.

[22] Nejvyšší správní soud je s ohledem na výše uvedené názoru, že na nastíněnou otázku je nutno odpovědět tak, že zajištění státního příslušníka třetí země za účelem navrácení musí být ukončeno v případě, že tento podá žádost o mezinárodní ochranu. Jeho zajištění může pokračovat pouze za předpokladu, že je vydáno nové rozhodnutí o zajištění, které však není opřeno o návratovou směrnici, ale o jiný předpis, který umožňuje zajištění žadatele o azyl.

[23] Nejvyšší správní soud přesto považoval za nutné předložit v této věci předběžné otázky Soudnímu dvoru podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve článek 234 Smlouvy o založení Evropského společenství), neboť nejsou splněny podmínky vyplývající z judikatury Soudního dvora pro rozhodnutí věci bez předložení předběžné otázky. Soudní dvůr v rozsudku ze dne 6. října 1982, *Srl CILFIT a L. d. T. SpA proti Ministerstvu zdravotnictví* (C-283/81, Recueil s. 3415) vyslovil názor, že překládací povinnost soudu odpadá v případě existence tzv. *acte clair*. Tedy tehdy, jestliže je výklad ustanovení evropského práva tak zřejmý, že neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost o způsobu vyřešení položené otázky. Dříve, než vnitrostátní soud rozhodne o tom, že takováto situace vznikla, musí si být jist, že stejnou jistotu by měly soudy ostatních členských států a Soudní dvůr (bod 16 rozsudku). Přitom je třeba brát v úvahu různé jazykové verze daného ustanovení, autonomní terminologii používanou evropským právem, jakož i otázky systematické, teleologické a temporální (body 18 až 20 rozsudku).

[24] Předmětná ustanovení návratové směrnice nepředstavují dle názoru Nejvyššího správního soudu *acte clair* z následujících důvodů. Nejvyšší správní soud si předně není jist, jak na posuzovanou otázku nahlíží Soudní dvůr. Jak již bylo uvedeno výše, v řízení ve věci K. se k ní výslovně vyjádřil pouze generální advokát, který se přiklonil ke stejnému výkladu jako Nejvyšší správní soud. Soudní dvůr však v rozsudku v této věci toliko citoval výše uvedený bod 9 odůvodnění návratové směrnice, podle něhož by státní příslušník třetí země, který požádal o azyl v některém členském státě, neměl být považován za osobu neoprávněně pobývajících (bod 41 rozsudku). Dále uvedl příslušná ustanovení recepční a procedurální směrnice, která umožňují zajištění žadatelů o azyl. Poté zdůraznil, že zajištění za účelem vyhoštění upravené návratovou směrnicí a zajištění nařízené proti žadateli o azyl na základě recepční směrnice a procedurální směrnice „*spadají pod různé právní režimy*“ (bod 45). V bodě 47 pak Soudní dvůr uzavřel: „*Pokud by se mělo ukázat, že v rámci řízení zahájených na základě žádostí S. K. o azyl (...) nebylo přijato žádné rozhodnutí týkající se jeho umístění do střediska pro dočasné umístění, a tedy se jeho zajištění nadále zakládalo na dřívějším vnitrostátním režimu zajištění za účelem vyhoštění nebo na režimu směrnice 2008/115, doba zajištění S. K. odpovídající době, během které uvedená azylová řízení probíhala, musí být zohledněna pro výpočet doby zajištění za účely vyhoštění uvedené v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice 2008/115.*“ Z odůvodnění rozsudku ve věci K. tedy není Nejvyššímu správnímu soudu zcela 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. Jinými slovy, zda se nepřímou nepřihlásil naopak k výkladu, podle něž podání žádosti o azyl státním příslušníkem třetí země nemusí mít nutně za následek ukončení jeho zajištění v režimu návratové směrnice.

[25] Dále je nutno poukázat na skutečnost, že český zákonodárce si zřejmě vykládá předmětnou otázku opačným způsobem, než generální advokát a Nejvyšší správní soud. Zákon o pobytu cizinců totiž i po novelizaci, jejímž cílem byla transpozice návratové směrnice, obsahuje ustanovení § 127 odst. 2, dle kterého „*[p]odání žádosti o udělení mezinárodní ochrany v průběhu zajištění*

není důvodem pro ukončení zajištění.“ (tj. zajištění za účelem správního vyhoštění podle uvedeného zákona). Obdobná právní úprava pak platí i v některých dalších členských státech (např. Rakousko či Francie), přičemž Nejvyššímu správnímu soudu není známo, že by soudy v těchto zemích dovodily její rozpor s právem Evropské unie. Nejvyšší správní soud si přitom nemůže být jist tím, jak by si tyto soudy vyložily předkládané otázky, pokud by je byly nuceny řešit, což znamená, že není naplněna ani další z podmínek aplikace doktríny *acte clair*.

[26] Konečně jisté pochybnosti o tom, zda je na místě přijmout jednoznačný závěr v tom smyslu, jak jej nastínil Nejvyšší správní soud v bodě [22] výše, plynou i ze systematického a teleologického výkladu dotčených ustanovení. Na jednu stranu je totiž zřejmé, že jedním ze základních východisek, na němž je budováno právo Evropské unie regulující zacházení se státními příslušníky třetích zemí, je požadavek specifického postavení žadatelů o azyl (promítající se např. v tom, že podmínky, za nichž mohou být tyto osoby zajištěny, jsou vymezeny autonomně a poměrně striktně). Na druhou stranu, dalším důležitým východiskem této oblasti evropského práva je zásada, podle níž by nemělo být podporováno zneužívání azylových procedur (promítající se např. v institutu zjevně nedůvodných žádostí o azyl atd.). Je přitom zřejmé, že závěr, podle nějž je nutno ukončit zajištění státního příslušníka třetí země v režimu návratové směrnice, jestliže tento podá žádost o azyl, určitý prostor k účelovému podávání žádostí o azyl otevírá.

IV.

Vymezení předběžných otázek

[27] Nejvyšší správní soud výše uvedl svůj názor na možné řešení předkládaných předběžných otázek. Má však za to, že dané řešení postrádá jasnost a nepochybnost nezbytnou pro to, aby odpadla jeho povinnost jako soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravným prostředkem podle vnitrostátního práva, obrátit se s otázkou výkladu práva Evropské unie na Soudní dvůr. Z těchto důvodů rozhodl o položení předběžných otázek v následujícím znění:

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 navracení 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 navracení ukončeno v případě, že podá žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2005/85/ES a neexistují zde jiné důvody pro pokračování zajištění?

V.

Žádost o projednání předběžných otázek ve zrychleném řízení

[28] Nejvyšší správní soud zároveň žádá o projednání jím předložených předběžných otázek ve zrychleném řízení podle článku 104a Jednacího řádu Soudního dvora. Uvedenou žádost odůvodňuje následovně.

[29] Položené předběžné otázky se týkají výkladu úpravy zajištění podle návratové směrnice. S ohledem na skutečnost, že jde o výrazný zásah do osobní svobody dotčeného státního příslušníka třetí země, stanoví čl. 15 odst. 2 písm. b) této směrnice právo zajištěné osoby iniciovat „rychlé soudní řízení ve věci přezkumu zákonnosti zajištění, ve kterém bude rozhodnuto co nejdříve po zahájení řízení.“ Nyní posuzovaná věc sice byla Nejvyššímu správnímu soudu předložena k rozhodnutí o kasační stížnosti až v době, kdy již bylo zajištění žalobce ukončeno, avšak zájem na urychleném projednání předběžných otázek je dle názoru zdejšího soudu dán především s ohledem na existenci nemalého množství podobných případů, v nichž dosud zajištění cizinců trvá (či případů zajištění, k nimž teprve dojde v blízké budoucnosti). Lze přitom očekávat, že ve skutkově a právně obdobných věcech budou soudní řízení přerušována do doby rozhodnutí Soudního dvora o nyní pokládaných předběžných otázkách. Projednání předběžných otázek Soudním dvorem ve zrychleném řízení tedy považuje Nejvyšší správní soud za vhodné proto, aby mohl být národními soudy respektován výše uvedený imperativ urychleného soudního přezkumu rozhodnutí o zajištění v režimu návratové směrnice.

VI.

Přerušení řízení

[30] Protože bylo rozhodnuto o předložení předběžných otázek Soudnímu dvoru, přerušil zároveň Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti žalobce dle § 48 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“). Poté, co Soudní dvůr o předložených otázkách rozhodne, předsedkyně senátu i bez návrhu usnesením vysloví, že se v řízení pokračuje (§ 48 odst. 4 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. září 2011

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu