



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **N. O.**, zastoupený JUDr. Hanou Homolkovou, advokátkou se sídlem Krajinská 8, České Budějovice, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort**, se sídlem Pražská 558, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. KRPC-13679-39/ČJ-2011-020023, o prodloužení doby trvání zajištění za účelem správního vyhoštění, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 7. 6. 2011, č. j. 10 A 41/2011 - 17,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 7. 6. 2011, č. j. 10 A 41/2011 - 17, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. KRPC-13679-39/ČJ-2011-020023, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Ustanovené zástupkyni stěžovatele JUDr. Haně Homolkové, advokátce se sídlem Krajinská 8, České Budějovice, **se p ř i z n á v á** odměna za zastupování ve výši 2 400 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. KRPC-13679-39/ČJ-2011-020023, kterým mu byla podle § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), o 60 dnů prodloužena doba jeho zajištění za účelem správního vyhoštění, stanovená rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 2. 2011, č. j. KRPC-13679-7/ČJ-2011-020023; tímto rozhodnutím byl stěžovatel zajištěn z důvodu nebezpečí, že by mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, přičemž doba jeho zajištění byla stanovena na 90 dnů od omezení osobní svobody a důvodem jejího prodloužení byla skutečnost, že v době, po kterou byl stěžovatel zajištěn, se dosud nepodařilo ověřit jeho totožnost a obstarat mu nový doklad totožnosti.

Krajský soud napadeným rozsudkem přezkoumal rozhodnutí žalovaného o prodloužení doby trvání zajištění stěžovatele a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná; proto ji v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

Nevydaly-li ukrajinské úřady doklad o potvrzení totožnosti stěžovatele a nový doklad, jímž by jeho totožnost mohla být ověřena, není ukončena příprava výkonu správního rozhodnutí a jsou tudíž dodrženy podmínky pro prodloužení trvání doby zajištění stěžovatele za účelem jeho správního vyhoštění. Napadené rozhodnutí proto odpovídá požadavkům v § 124 odst. 3, větě třetí, zákona o pobytu cizinců, dle které je policie oprávněna prodloužit (i opakovaně) dobu trvání zajištění cizince, je-li to nezbytné k pokračování přípravy výkonu jeho správního vyhoštění.

V návaznosti na jednotlivé žalobní body krajský soud dále konstatoval, že žádost stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany byla zamítnuta a podání žaloby proti rozhodnutí o jejím zamítnutí, případně následné podání kasační stížnosti nemá žádný vliv na to, že jsou dodrženy podmínky pro prodloužení doby zajištění podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Současně poukázal též na to, že předmětem řízení bylo učiněno rozhodnutí o prodloužení doby zajištění stěžovatele (ze dne 11. 5. 2011), nikoli jemu předcházející rozhodnutí o zajištění stěžovatele (ze dne 24. 2. 2011), a proto nebyl důvod zabývat se možností užití zvláštních opatření podle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců, jakožto mírnější alternativy namísto zajištění cizince. Závěrem pak ve vztahu k namítanému nerespektování zásady přiměřenosti krajský soud připomněl, že při stanovení doby trvání zajištění se vycházelo z opakovaných zjištění u ukrajinských úřadů a nelze usuzovat na to, že zjistí totožnost stěžovatele, případně vydají jeho doklad totožnosti v kratší době, než bylo stanoveno napadeným rozhodnutím.

Uvedené stěžovatel zpochybnil v kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nesprávného posouzení právní otázky týkající se ustanovení § 124 odst. 3, věty třetí, zákona o pobytu cizinců a jeho aplikace v projednávané věci, kterou považuje za nesprávnou.

Stěžovatel připomněl, že bezprostředně po svém zajištění požádal v České republice o mezinárodní ochranu. Dne 29. 3. 2011 mu bylo doručeno rozhodnutí Ministerstva vnitra, jímž byla jeho žádost na základě § 16 odst. 1 písm. f) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění účinném v rozhodné době, zamítnuta jako zjevně nedůvodná. Proti tomuto rozhodnutí podal včas žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Podle § 32 odst. 3 zákona o azylu má podaná žaloba odkladný účinek a po dobu řízení o ní tak správní vyhoštění nelze realizovat. Stěžovatel proto dospěl k závěru, že další trvání jeho zajištění je zjevně neopodstatněné. Podle jeho názoru je vysoce nepravděpodobné, že by Krajský soud v Brně rozhodl o jeho žalobě ještě před vypršením doby 180 dnů, po kterou maximálně může být zajištěn (důvody pro prodloužení délky zajištění nad 180 dnů v jeho případě nejsou dány). Navíc pokud by se tak stalo a krajský soud žalobu zamítl, hodlá stěžovatel využít svého práva napadnout rozsudek kasační stížností, o které bude následně rozhodovat Nejvyšší správní soud. Také případně podaná kasační stížnost by měla odkladný účinek a předpoklad, že by se stěžovatele podařilo vyhostit ještě v průběhu jeho zajištění, tak přestal reálně

pokračování

existovat. Krajský soud tento argument odmítl jako neopodstatněný, když konstatoval, že stěžovatelem podaná žádost o mezinárodní ochranu, resp. navazující soudní přezkum rozhodnutí o zamítnutí této žádosti, nemá žádný vliv na dodržení podmínek pro prodloužení doby zajištění podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

Takový závěr je však dle stěžovatele mylný, neboť z 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 při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“) a z čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vyplývá identický požadavek na to, aby ke zbavení svobody cizince za účelem jeho vyhoštění došlo pouze v případě, že existuje reálný předpoklad, že cizinec bude moci být v průběhu zajištění skutečně vyhoštěn a (kumulativně) orgány státu konají s náležitou pečlivostí všechny kroky nezbytné k tomu, aby takové vyhoštění bylo realizováno. Tímto způsobem musí být vykládán i § 124 zákona o pobytu cizinců, přičemž v daném případě je zřejmé, že první z uvedených požadavků (reálný předpoklad vyhoštění) není v důsledku probíhajícího řízení o mezinárodní ochraně splněn. Stěžovatel sice se stoprocentní jistotou nemůže tvrdit, že řízení o mezinárodní ochraně nebude ukončeno dříve, než uplyne maximální možná doba jeho zajištění, nicméně návratová směrnice takový standard jistoty ani nevyžaduje. Podle výše uvedeného čl. 15 odst. 4 této směrnice k tomu, aby zajištění cizince ztratilo své odůvodnění, postačí, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat. V této souvislosti stěžovatel navíc odkazuje na obvyklou délku řízení ve věcech mezinárodní ochrany před Krajským soudem v Brně, resp. Nejvyšším správním soudem s tím, že je nutné ji počítat na měsíce.

Jinými slovy – pokud není vyhoštění cizince z jakéhokoli důvodu možné, stává se jeho zajištění svévolným a musí být ukončeno. Důvodem pro ukončení zajištění stěžovatele přitom není skutečnost, že podal žádost o mezinárodní ochranu, ale skutečnost, že zde chybí reálný předpoklad, že o této žádosti bude rozhodnuto (a tedy, že bude moci být realizováno vyhoštění) do konce doby, po kterou může být stěžovatel v zařízení pro zajištění cizinců držen. Rozhodnutí o prodloužení svého zajištění proto považuje stěžovatel za nezákonné s tím, že krajský soud ho měl pro tuto důvodně vytýkanou vadu zrušit.

Vedle toho krajský soud dle názoru stěžovatele pochybil i ve svém dalším závěru, dle něhož není třeba posuzovat v rámci rozhodování o prodloužení zajištění cizince (§ 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců) otázku aplikace zvláštních opatření za účelem vycestování cizince z území České republiky podle § 123b zákona o pobytu cizinců, které představují mírnější alternativy ve vztahu k zajištění cizince a které je na místě zvažovat pouze při zajištění cizince (§ 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Poukazuje přitom na nutnost nejen jazykového výkladu, ale též výkladu systematického a eurokonformního, vycházejícího opět z čl. 15 odst. 4 návratové směrnice, z něhož je ve spojení s čl. 15 odst. 1 citované směrnice zřejmé, že mezi podmínky zajištění, které musejí být vždy splněny, patří mj. i nemožnost uplatnit v konkrétním případě účinně jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců.

Povinností příslušného orgánu policie je tedy zkoumat, zda není možné uplatnit některé z těchto zvláštních opatření, a to nejen při prvním rozhodování o zajištění cizince, ale po celou dobu takového zajištění, včetně situace, kdy je rozhodováno o jeho prodloužení. Tato úvaha se proto musí v příslušném rozhodnutí o prodloužení zajištění objevit, což se v projednávaném případě nestalo. V případě stěžovatele navíc není otázka aplikace uvedených zvláštních opatření pouze teoretická, neboť podáním žádosti o mezinárodní ochranu získal možnost být po ukončení zajištění ubytován v některém z pobytových středisek Ministerstva vnitra (§ 4b zákona o azylu);

v tomto středisku by pak byl nahlášen k pobytu (§ 77 odst. 1 zákona o azylu) a nic by mu nebránilo plnit požadavky stanovené § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

Usnesením ze dne 15. 12. 2011, č. j. 9 As 87/2011 - 58, Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti přerušil podle § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s., neboť ve skutkově obdobné věci položil Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 90/2011 - 59, Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, jejíž zodpovězení mohlo mít vliv na rozhodnutí v nyní posuzované věci. Rozsudkem ze dne 30. 5. 2013 Soudní dvůr Evropské unie ve věci vedené pod sp. zn. C-534/11 (věc *Arslan*) rozhodl. Jelikož tím překážka řízení odpadla, rozhodl předseda senátu usnesením ze dne 13. 6. 2013, č. j. 9 As 87/2011 - 64, o pokračování v řízení.

Soudní dvůr Evropské unie v uvedeném rozhodnutí ve věci *Arslan* dospěl k závěru, že žadatel o azyl nemůže být považován za „neoprávněně pobývajícího“ ve smyslu návratové směrnice. Zároveň však konstatoval, že unijní právo dosud neobsahuje harmonizovanou úpravu důvodů, pro něž lze nařídít zajištění žadatele o azyl. Konstatoval, že „je proto prozatím na členských státech, aby za plného respektování závazků vyplývajících z mezinárodního práva i z práva unijního stanovily důvody, pro něž smí být žadatel o azyl zajištěn nebo ponechán v zajištění“. Jako příklad situace, za které je možno ponechat cizince, který byl původně zajištěn podle návratové směrnice, v zajištění, označil Soudní dvůr Evropské unie případy, kdy byl cizinec zajištěn na základě čl. 15 návratové směrnice z důvodu, že jeho chování vyvolávalo obavu, že nebýt takového zajištění, uprchl by a mařil by 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.

Nejvyšší správní soud pak v návaznosti na závěry vyslovené ve shora uvedeném rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci *Arslan* v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 90/2011 - 124, uvedl, že ze zmíněného rozsudku vyplývá, že pokud cizinec zajištěný podle zákona o pobytu cizinců požádá o udělení mezinárodní ochrany, je možno takového cizince ponechat v zajištění za předpokladu, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána účelově a že je současně nezbytné cizince v zajištění ponechat.

Úvaha správního orgánu o tom, že jsou uvedené podmínky v daném případě naplněny, musí být vyjádřena v novém rozhodnutí vydaném správním orgánem příslušným k vydání rozhodnutí o zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců. V takovém rozhodnutí pak musí být uvedeno, že důvody k zajištění či k jeho prodloužení u daného cizince nadále trvají a v odůvodnění takového rozhodnutí je správní orgán povinen osvětlit, proč má za to, že jsou shora zmíněné podmínky vytyčené judikaturou Soudního dvora Evropské unie ve věci *Arslan* splněny.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Napadené rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o prodloužení doby trvání zajištění stěžovatele o 60 dnů, vydal žalovaný dne 11. 5. 2011. V odůvodnění pouze stroze konstatoval, že se vyhoštění stěžovatele nepodařilo realizovat, neboť se cestou Ředitelství služby cizinecké policie nepodařilo ověřit totožnost cizince a obstarat mu nový doklad totožnosti a z těchto důvodů žalovaný rozhodl o prodloužení zajištění stěžovatele.

pokračování

Z předloženého spisového materiálu je však patrné, že ještě před vydáním napadeného rozhodnutí stěžovatel dne 8. 3. 2011 požádal o udělení mezinárodní ochrany. O této žádosti rozhodlo Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, dne 29. 3. 2011 tak, že žádost stěžovatele zamítlo jako zjevně nedůvodnou podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu. Následně dne 5. 4. 2011 podal stěžovatel proti uvedenému rozhodnutí žalobu ke krajskému soudu.

Ze správního spisu je dále patrné, že o výše uvedených skutečnostech žalovaný věděl jak od stěžovatele, prostřednictvím žádosti o propuštění ze zajištění ze dne 5. 4. 2013, tak přímo od Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, v rámci denního hlášení. Součástí tohoto hlášení bylo dokonce upozornění, že stěžovatel má dnem podání žaloby opět postavení osoby, která projevila úmysl požádat o mezinárodní ochranu na území České republiky.

Žalovaný byl tedy seznámen nejen se skutečností, že stěžovatel požádal o udělení mezinárodní ochrany, ale také o tom, kdy a jakým způsobem bylo o této žádosti Ministerstvem vnitra rozhodnuto. Uvedenými skutečnostmi se však v napadeném rozhodnutí žádným způsobem nezabýval a postavení stěžovatele z hlediska žadatele o mezinárodní ochranu zcela vylčel. Jinými slovy skutečnost, že stěžovatel požádal o azyl, žalovaný ani v rozhodnutí nezmínil, natož aby ji jakýmkoliv způsobem hodnotil.

Za této situace nemá Nejvyšší správní soud jak přezkoumat, jakým způsobem žalovaný v napadeném rozhodnutí zhodnotil důvody pro prodloužení zajištění stěžovatele ve vztahu ke kritériím dle rozhodnutí ve věci Arslan. Z uvedených důvodů tak nelze, než rozhodnutí žalovaného zrušit pro nepřezkoumatelnost.

Z totožného důvodu nemůže obstát ani rozsudek krajského soudu, který přezkoumal nepřezkoumatelné rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91). Nejvyšší správní soud proto rozhodl podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. o zrušení napadeného rozsudku krajského soudu.

Vzhledem k tomu, že v projednávané věci jsou naplněny i podmínky podle ustanovení § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s., rozhodl zdejší soud současně i o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a současně i rozhodnutí žalovaného, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

O náhradě nákladů řízení rozhodl zdejší soud v souladu s § 60 odst. 1, ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel byl v řízení zcela úspěšný, neboť dosáhl zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, má proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Vzhledem k tomu, že mu v řízení o žalobě ani v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, rozhodl Nejvyšší správní soud, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává. Žalovaný neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. a contrario).

Stěžovateli byla k ochraně jeho práv ustanovena krajským soudem zástupkyně JUDr. Hana Homolková, advokátka se sídlem Krajinská 8, České Budějovice. Podle § 35 odst. 8 s. ř. s.,

ve spojení s § 120 s. ř. s., zástupci stěžovatele, který mu byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Nejvyšší správní soud přiznal ustanovené zástupkyni odměnu za jeden provedený úkon právní služby ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), za převzetí a přípravu zastoupení. Za tento úkon právní služby v dané věci náleží ustanovené zástupkyni mimosmluvní odměna ve výši 2 100 Kč [§ 9 odst. 3 písm. f), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Kasační stížnost, kterou ustanovená zástupkyně stěžovatele podala, neobsahuje žádné námitky, které by již nebyly obsaženy v kasační stížnosti podané samotným stěžovatelem. Proto Nejvyšší správní soud odměnu za tento úkon ustanovené zástupkyni nepřiznal. S ohledem na skutečnost, že JUDr. Hana Homolková není plátcem daně z přidané hodnoty, činí celková odměna 2 400 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 10. září 2013

JUDr. Radan Malík
předseda senátu