



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **J. O.**, zastoupeného Mgr. Ing. Markem Švehlíkem, advokátem se sídlem Purkyňova 74/2, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ICP letiště Praha-Ruzyně**, se sídlem Aviatická 1050/16, Praha 6, proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 9. 2011, čj. CPR-2128-38/PŘ-2011-004112, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2011, čj. 5 A 315/2011 – 15,

t a k t o :

- I.** V řízení **se pokračuje.**
- II.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2011, čj. 5 A 315/2011 – 15, **se zrušuje.**
- III.** Rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ICP letiště Praha-Ruzyně, ze dne 27. 9. 2011, čj. CPR-2128-38/PŘ-2011-004112, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- IV.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- V.** Ustanovenému advokátovi žalobce Mgr. Ing. Marku Švehlíkovi **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 2904 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Rozhodnutím ze dne 8. 7. 2011, čj. CPR-2128-16/PŘ-2011-004112, žalovaná rozhodla o zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění na dobu 90 dnů podle § 124 odst. 1 písm. b) 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“).
2. Rozhodnutím ze dne 27. 9. 2011, čj. CPR-2128-38/PŘ-2011-004112, žalovaná rozhodla o prodloužení zajištění žalobce o 90 dnů podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

II.

3. Žalobce napadl rozhodnutí žalované o prodloužení zajištění žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 31. 10. 2011, čj. 5 A 315/2011 – 15, zamítl.

4. Městský soud shledal rozhodnutí žalované přezkoumatelným, protože žalovaná uvedla jako důvod prodloužení doby zajištění žalobce probíhající řízení o udělení mezinárodní ochrany. Toto zdůvodnění městský soud považoval za dostatečné, protože podání žádosti o mezinárodní ochranu tvoří překážku výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění.

5. Podle městského soudu nelze žalované vytknout, že se výslovně nezabývala tím, zda výkon správního vyhoštění žalobce je skutečně možný. Probíhající řízení o mezinárodní ochraně je pouze dočasnou překážkou výkonu správního vyhoštění a jeho výsledek nelze předjímat. V této souvislosti městský soud odkázal na § 127 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, z něhož vyplývá, že podání žádosti o mezinárodní ochranu nemá za následek, že zajištěný cizinec musí být propuštěn, resp. že jeho zajištění nemůže být prodlouženo. Takový závěr by byl zcela proti smyslu zajištění.

6. Námitku žalobce, že prodloužení zajištění bylo v jeho případě postihem za podání žádosti o mezinárodní ochranu, městský soud neshledal důvodnou. Žalobce byl zajištěn za opakované porušení pravidel stanovených právním řádem České republiky i pravidel Schengenského hraničního kodexu [nařízení č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob]. Vzhledem k předchozímu jednání žalobce (opakovanému nelegálnímu vstupu na území jiných států) městský soud nepochyboval o důvodnosti obav, že by žalobce mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

7. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku, že žalovaná nezkoumala při rozhodování o prodloužení zajištění, zda nepostačí uložení zvláštních opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců. Žalovaná má podle uvedeného ustanovení povinnost popsat okolnosti případu zajištěného cizince a uvést, zda u něj v průběhu zajištění nastaly změny, které by odůvodnily zmírnění opatření dopadajícího na něj v souvislosti s uloženým správním vyhoštěním. V posuzované věci žalovaná tuto povinnost splnila.

8. Závěrem městský soud nesouhlasil s názorem žalobce, že pro prodloužení zajištění musí být splněny přísnější podmínky než pro zajištění samotné. Takový závěr nemá oporu v zákoně o pobytu cizinců.

III.

9. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

10. Stěžovatel namítl, že rozhodnutí žalované o prodloužení doby zajištění neuvádí žádné nové okolnosti, které by odůvodňovaly prodloužení zajištění stěžovatele. Vzhledem ke zdlouhavému vyřizování náležitostí řízení o zahájení správního vyhoštění došlo podle stěžovatele k porušení jedné ze základních zásad správního řízení – zásady rychlosti a hospodárnosti řízení. Tato zásada vyplývá rovněž z čl. 15 směrnice 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“). Tento článek stanoví, že jakékoliv zajištění musí trvat co nejkratší dobu a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění.

11. Podle stěžovatele probíhající řízení o mezinárodní ochraně nemůže být samo o sobě důvodem pro prodloužení zajištění cizince, přitom právě tato skutečnost byla jediným argumentem žalované pro prodloužení zajištění stěžovatele.

12. Stěžovatel dále upozornil na chybějící úvahy žalované o možnosti výkonu správního vyhoštění, které by měly být nedílnou součástí tohoto rozhodnutí, jak uvedl městský soud v rozsudku ze dne 3. 8. 2011, čj. 3 A 168/2011 - 19.

13. S ohledem na výše uvedené skutečnosti stěžovatel tvrdil, že rozhodnutí žalované nemá oporu ve spisu a jeho odůvodnění je zcela nedostačující.

IV.

14. Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V.

15. Nejvyšší správní soud při předběžném posouzení věci zjistil, že jeho první senát položil usnesením ze dne 22. 9. 2011, čj. 1 As 90/2011 – 59 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžnou otázku:

„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?“

16. Zdejší soud dospěl k závěru, že výsledek řízení před Soudním dvorem může mít vliv na rozhodnutí v nyní posuzované věci, proto rozhodl usnesením ze dne 4. 4. 2012, čj. 8 As 10/2012 - 40, o přerušení řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. do rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce ve věci C-534/11.

VI.

17. Soudní dvůr rozhodl v dané věci rozsudkem ze dne 30. 5. 2013, *Arslan*, C-534/11, Nejvyšší správní soud proto rozhodl výrokem I. tohoto rozsudku v souladu s § 48 odst. 5 s. ř. s. o pokračování v řízení.

VII.

18. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

19. Kasační stížnost je důvodná.

20. Městský soud pochybil, pokud považoval za dostatečné, že žalovaná odůvodnila rozhodnutí o prodloužení zajištění stěžovatele odkazem na probíhající řízení o mezinárodní ochraně, které brání uskutečnit uložené správní vyhoštění. Skutečnost, že probíhá řízení o mezinárodní ochraně, nemůže sama o sobě odůvodnit prodloužení zajištění. Naopak v případě, že žádost o mezinárodní ochranu nebyla podána účelově, brání v pokračování zajištění.

21. Z rozsudku Soudního dvora *Arslan* vyplývá, že podání žádosti o mezinárodní ochranu sice nemusí automaticky vést k propuštění zajištěného cizince, ale má za následek, že se na dotčeného cizince přestává vztahovat návratová směrnice. V takovém případě unijní právo nebrání tomu, aby byl cizinec ponechán v zajištění na základě vnitrostátního práva, pokud se „*po individuálním posouzení všech relevantních okolností ukáže, že tato žádost [o mezinárodní ochranu] 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*“ (bod 63 rozsudku *Arslan*).

22. Žalovaná se ve svém rozhodnutí nezabývala tím, zda stěžovatel podal žádost o mezinárodní ochranu účelově, tedy pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, její rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Byť skutkové okolnosti posuzované věci by pro závěr o účelovosti žádosti mohly nasvědčovat, není úkolem správních soudů, aby úvahy žalované nahrazovaly svými. Soudy rozhodující ve správním soudnictví nejsou v postavení dalších orgánů rozhodujících ve správním řízení a obecně rozhodují pouze na kasačním principu. Jinak řečeno, přes existenci plné jurisdikce vede řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí pouze k přezkumu jeho zákonnosti, nikoliv k nahrazení správního rozhodnutí rozhodnutím soudu. Z uvedeného důvodu soud nemůže ani nahradit či podstatně doplnit odůvodnění rozhodnutí správního rozhodnutí vlastním odůvodněním, snad pouze s výjimkou výkladu či korekce dílčích pochybení, pokud nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Opačný výklad by vedl k absurdním a nepřipustným důsledkům, že správní orgán nemusí odůvodnit své rozhodnutí vůbec, pokud důvody pro jeho vydání vyplývají z obsahu spisu a soud se s nimi může seznámit (srov. rozsudek ze dne 27. 8. 2013, čj. 8 Afs 58/2012 - 44).

23. Městský soud se mýlil také v tom, že žalovaná nebyla povinna zabývat se tím, zda výkon správního vyhoštění žalobce je skutečně možný. Řízení o mezinárodní ochraně nebylo podle městského soudu překážkou hmotněprávní povahy, která by byla specifická právě pro žalobce.

24. Již v usnesení ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010 – 150, č. 2524/2012 Sb., rozšířený senát uzavřel, že zbavení či omezení osobní svobody cizince nelze považovat za souladné s ústavním pořádkem, s mezinárodními závazky, ani s návratovou směrnicí, pokud již v době rozhodování správního orgánu o zajištění cizince bylo zřejmé či pravděpodobné, že účel zajištění (tj. správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince) nebude moci být uskutečněn. Správní orgán má proto povinnost zabývat se v řízení o zajištění cizince možnými překážkami správního vyhoštění v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo kdy před rozhodnutím o zajištění cizince vyšly najevo. Správní orgán je povinen takové překážky předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění alespoň potenciálně možné.

25. V rozsudku ze dne 31. 7. 2013, čj. 1 As 90/2011 – 124, Nejvyšší správní soud odmítl argument, podle něhož je třeba při zvažování pravděpodobnosti uskutečnění správního vyhoštění v základní zákonné lhůtě (podle § 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. Připustil však, že v konkrétním případě taková úvaha může být legitimní a může vést k závěru, že cizince není možné zajistit, resp. není možné prodloužit jeho zajištění, protože naplnění účelu zajištění se bude jevit nepravděpodobným.

26. Žalovaná proto zatížila své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, pokud zcela opomněla zabývat se pravděpodobností uskutečnění vyhoštění s ohledem

na konkrétní okolnosti posuzované věci, a to zvláště za situace, kdy probíhající řízení o mezinárodní ochraně výslovně označila za důvod, který brání uskutečnění vyhoštění.

27. Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek městského soudu zrušil. Současně zrušil i rozhodnutí žalované, protože již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro takový postup [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], a vrátil věc žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaná vázána názorem Nejvyššího správního soudu (podle § 78 odst. 5 s. ř. s.).

28. Vzhledem k tomu, že tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, rozhodl Nejvyšší správní soud 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, protože výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadl žalobou; náhrada nákladů celého soudního řízení byla tedy přiznána úspěšnému stěžovateli. Nejvyšší správní soud však ze soudního spisu zjistil, že stěžovateli žádné náklady v řízení o žalobě ani v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Proto náhradu nákladů řízení stěžovateli nepřiznal.

29. Stěžovateli byl pro řízení o kasační stížnosti usnesením Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2011, čj. 5 A 315/2011 – 31, ustanoven zástupcem advokát Mgr. Ing. Marek Švehlík. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud určil odměnu advokáta částkou 2100 Kč za jeden úkon právní služby (podání doplnění kasační stížnosti) a dále 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů, celkem tedy 2400 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění do 31. 12. 2012]. Nejvyšší správní soud nepřiznal zástupci odměnu podle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu, protože zástupce neprokázal (ani netvrdil) první poradu s klientem (stěžovatelem), přičemž stěžovatel nebyl neznámého pobytu (srov. např. ze dne 27. 9. 2012, čj. 8 Azs 21/2012 – 59, nebo ze dne 9. 9. 2009, čj. 6 Azs 53/2009 - 127). Částku 2400 Kč pak soud podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšil o částku 504 Kč připadající na náhradu daně z přidané hodnoty, kterou je ustanovený advokát z odměny za zastupování jako plátce povinen odvést. Částka v celkové výši 2904 Kč bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. srpna 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu