



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **H. M.**, zastoupený Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL.M.eur, advokátem se sídlem Karolinská 654/2, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2013, č. j. 44 A 20/2013 – 28,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2013, č. j. 44 A 20/2013 – 28, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 15. 5. 2013, č. j. OAM-86/LE-BE02-PS-2013, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení za řízení o žalobě.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení za řízení o kasační stížnosti.
- IV. Odměna advokáta Mgr. Ing. Jana Procházky, LL. M. eur., **se určuje** částkou 4.114 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2013, č. j. 44 A 20/2013 – 28, byla zamítnuta žaloba, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 15. 5. 2013, č. j. OAM-86/LE-BE02-PS-2013, kterým byla stěžovateli podle ust. § 46a odst. 1 písm. c) a § 46a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., ve znění účinném od 1. 5. 2013 (dále jen „zákon o azylu“), uložena povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců v Bělé pod Bezdězem – Jezové až do vycestování, maximálně však do 13. 9. 2013. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že bylo prokázáno, že stěžovatel nerespektuje povinnosti plynoucí z rozhodnutí o správním vyhoštění, na území České republiky pobývá nelegálně a z území České republiky ve stanovené době nevycestoval. Podle názoru

krajského soudu tak mělo ministerstvo dostatečné podklady pro posouzení splnění podmínek pro uplatnění ust. § 46a zákona o azylu a nepochybně, když stěžovateli uložilo povinnost setrvat v přijímacím zařízení. Pochybení správního orgánu nelze spatřovat ani v tom, že podřadil jednání stěžovatele pod pojem „nebezpečí pro veřejný pořádek“. Ministerstvo vycházelo při svých úvahách vedoucích k vydání napadeného rozhodnutí z informací soustředěných v řízení vedeném Policií ČR o zajištění stěžovatele, které si opatřilo v souladu s ust. § 87 odst. 1 zákona o azylu. Je zjevné, že stěžovatel nemá na území České republiky oprávnění k pobytu a že nerespektuje uloženou povinnost ve stanovené době území České republiky opustit. Toto jeho chování lze nepochybně považovat za nebezpečí pro veřejný pořádek. Ke stěžovatelově argumentaci rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151, krajský soud uvedl, že ho nelze použít, neboť se týkal cizince, jemuž bylo uloženo správní vyhoštění podle ust. § 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Ust. § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu vyžaduje, aby z jednání či chování žadatele o udělení mezinárodní ochrany bylo důvodné se domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Tato podmínka byla v případě stěžovatele naplněna. Krajský soud neshledal důvodnou ani žalobní námitku poukazující na nedostatky v odůvodnění. Důvody, které vedly ministerstvo k vydání napadeného rozhodnutí, jsou z jeho odůvodnění přes jeho stručnost patrné a skutkovými zjištěními podložené. Napadené rozhodnutí proto v rámci soudního přezkumu plně obstálo.

Proti tomu rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost. V prvním stížním bodě stěžovatel dovozoval rozpor stanovené povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců s čl. 5 odst. 1 Evropské úmluvy (dále též „Úmluva“). Z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Amuur v. Francie* vyplývá, že pro určení, zda jednotlivec je zbaven svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy, je třeba vycházet z jeho konkrétní situace a zohlednit společně kritéria jako druh, trvání, účinky a způsob výkonu přezkoumávaného opatření. Mezi zbavením a omezením svobody je rozdíl pouze ve stupni či intenzitě takového opatření, nikoliv v jeho povaze nebo podstatě. Stěžovatel byl zbaven svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy. Podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany a následným rozhodnutím ministerstva o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců sice došlo ke změně, pokud jde o právní postavení stěžovatele, nikoliv ale, pokud jde o jeho postavení faktické. Stěžovatel je i nadále ubytován ve stejném zařízení, které nesmí opustit, nadále podléhá permanentnímu dohledu policie a materiální podmínky zajištění zůstávají totožné. Změnila se pouze maximální doba zajištění, ale ne takovým způsobem, aby nebylo možné povinnost stěžovatele setrvat v zařízení pro zajištění cizinců považovat i nadále za zbavení svobody ve smyslu čl. 5 Úmluvy. V dalším stížním bodě stěžovatel uváděl, že již v řízení před krajským soudem namítal, že neexistuje důvod se domnívat, že představuje nebezpečí pro veřejný pořádek. Stejně tak poukazyval na to, že žádný takový důvod není v napadeném správním rozhodnutí uveden. Ministerstvo pouze uvedlo, že by „*mohl svým chováním představovat nebezpečí pro veřejný pořádek v rámci ČR, který již opakovaně narušil svým nelegálním pobytem v ČR a nevycestováním z jejího území*“. Podle stěžovatele však taková jednoduchá úvaha nemůže jako odůvodnění správního rozhodnutí o zbavení svobody obstát. Rozhodnutí je proto podle jeho názoru neslučitelné s ust. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ve spojení s ust. § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Konkrétní důvody, proč lze jednání stěžovatele považovat za nebezpečí pro veřejný pořádek neuvedl ani krajský soud. Výraz „nebezpečí pro veřejný pořádek“ uvedený v § 46a odst. 1 azylového zákona představuje neurčitý právní pojem. Z ustálené judikatury vyplývá, že při jeho aplikaci správní orgán musí nejprve obecně vymezit a vyložit neurčitý právní pojem, poté jej poměřit s konkrétním skutkovým stavem a nakonec usoudit, zda tento skutkový stav je podřaditelný pod neurčitý právní pojem. V daném případě však chybí jakákoliv úvaha o tom, co veřejný pořádek znamená a proč zrovna stěžovatelovo jednání je možné za narušení veřejného pořádku považovat, resp. proč hrozí, že stěžovatel naruší veřejný pořádek i v budoucnosti. Jak již

pokračování

stěžovatel s odkazem na usnesení rozšířeného Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151 uvedl v žalobě, ohrožením veřejného pořádku neboli „*skutečným, aktuálním a závažným obrožením některého ze základních zájmů společnosti jistě není např. fakt samotného nelegálního vstupu či nelegálního pobytu na území ČR*“. Tyto závěry mohou být použity i na případy zajištění podle ust. § 46a odst. 1 písm. c) azylového zákona. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl zrušení rozsudku krajského soudu, jakož i zrušení rozhodnutí ministerstva.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že postupovalo v souladu s příslušnou právní úpravou a úmyslem zákonodárce. Na základě zjištěného stavu byl dán důvod se domnívat, že by stěžovatele mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany po zajištění nelze než považovat za účelový krok, když stěžovatel v řízení uvedl, že chce dobrovolně vycestovat z České republiky, a navíc v souvislosti s jeho předchozím nelegálním pobytům na území a nerespektováním uložených opatření, tudíž i veřejným zájmem. Podle ministerstva tedy byly naplněny předpoklady ve smyslu ust. § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. S ohledem na druh, trvání i účinky napadeného rozhodnutí je zřejmé, že se v daném případě nejedná o porušení čl. 5 Úmluvy, neboť povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců je stanovena na předem přesně určenou dobu a sleduje legitimní cíl spočívající v zamezení nekontrolovatelného pohybu osoby, jejichž propuštění nebo přemístění do přijímacího střediska pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany není z bezpečnostního hlediska vyhovující. Nejedná se tedy o svévolné zajištění na blíže nespecifikovanou dobu. Rozhodnutí rovněž splňuje požadavky ust. § 68 správního řádu. S ohledem na výše uvedené navrhlo ministerstvo zamítnutí kasační stížnosti.

V replice k vyjádření ministerstva stěžovatel uvedl, že z jeho obsahu vyplývá, že důvodem, pro který bylo rozhodnuto o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, je obava z bezpečnostní hrozby. Z textu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy vyplývá, že jediným možným účelem zbavení osobní svobody je zabránění nepovoleného vstupu na území anebo výkon vyhoštění či vydání. Tedy nikoliv obrana před bezpečnostními riziky, na které poukazuje ministerstvo. Pokud ministerstvo uvedlo, že stěžovatelovu žádost o udělení mezinárodní ochrany je nutné hodnotit jako účelovou, pak stěžovatel konstatuje, že po celou dobu jeho zajištění nebylo schopno o této žádosti rozhodnout. Z ust. § 16 odst. 3 zákona o azylu přitom vyplývá, že je-li žádost o mezinárodní ochranu zjevně nedůvodná, např. podaná s cílem vyhnout se správnímu vyhoštění, ministerstvo ji zamítne ve lhůtě 30 dnů. Ministerstvo dokonce nebylo schopno vydat rozhodnutí ve lhůtě 90 dnů, jak to požaduje ust. § 27 odst. 1 zákona o azylu.

Na tuto repliku reagovalo ministerstvo podáním, ve kterém uvedlo, že povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců již uplynula a stěžovatel se od 23. 10. 2013 v tomto zařízení nenachází. Dále poukázalo na důvodovou zprávu k zákonu č. 103/2013 Sb., kterým došlo ke změně zákona o azylu. Stěžovatel vědomě přicestoval do České republiky bez platného dokladu a víza. Vzhledem k maření výkonu soudního rozhodnutí byl následně odsouzen k trestu odnětí svobody. Po propuštění mu byl udělen výjezdní příkaz, který nerespektoval. S ohledem na opakované porušování zákonů České republiky došlo k naplnění podmínky ust. § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, neboť je zcela zřejmé, že svým nelegálním příjezdem, pobytům, nerespektováním uloženého trestu a nevycestováním představuje nebezpečí pro veřejný pořádek. Není tedy z bezpečnostního hlediska vyhovující. Jak vyplývá z definice veřejného pořádku, správnímu orgánu postačí důvodná domněnka, že stěžovatel představuje nebezpečí pro veřejný pořádek, aby mohl aplikovat citované ustanovení. Nedodržování a nerespektování právních předpisů lze zcela jistě chápat jako jednání, které je skutečným, aktuálním a dostatečně závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nesprávný výklad a aplikaci ust. § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu správním orgánem a následně krajským soudem.

Podle ust. § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu ministerstvo rozhodne o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany (...) setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování, maximálně však po dobu 120 dní, jestliže je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek.

Citované ustanovení bylo do zákona o azylu doplněno zákonem č. 379/2007 Sb. s účinností od 21. 12. 2007. Původně umožňovalo zajistit žadatele o udělení mezinárodní ochrany pouze tehdy, existoval-li důvodný předpoklad, že by mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu. Primárním účelem zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany bylo podle důvodové zprávy k zákonu č. 379/2007 Sb. omezení zneužívání řízení o mezinárodní ochraně pro nelegální migraci či jiné nelegální aktivity. Následně bylo toto ustanovení s účinností od 1. 5. 2013 změněno zákonem č. 103/2013 Sb. tak, že ministerstvo vnitra je oprávněno zajistit žadatele o udělení mezinárodní ochrany i v případě, že je důvodné se domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Navíc lze zajištění realizovat nejen v přijímacím středisku, ale i v zařízení pro zajištění cizinců. Nově podle odst. 2 citovaného ustanovení v případě cizince, který je zajištěn podle zákona o pobytu cizinců a který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, rozhodne ministerstvo podle odst. 1, a to do 5 dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 103/2013 Sb., novelizace § 46a zákona o azylu představuje reakci na předběžnou otázku položenou Nejvyšším správním soudem Soudnímu dvoru EU ve věci *Arslan* (C-534/11), jež se týkala podmínek pro zajištění příslušníka třetí země neoprávněně pobývajících na území členského státu EU za situace, kdy podal žádost o udělení mezinárodní ochrany (blíže viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 90/2011 – 59, dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Jak je uvedeno v důvodové zprávě k zákonu č. 103/2013 Sb., „[ú]pravy souvisejí s předběžnou otázkou C-534/11 *Arslan*, kterou se na podnět Nejvyššího správního soudu zabývá Soudní dvůr Evropské unie. V případě, že by tento soud vyslovil názor, že poté, co osoba, která byla zajištěna v režimu směrnice 2008/115/ES (tj. v režimu zákona o pobytu cizinců na území České republiky), požádá o udělení mezinárodní ochrany, je třeba ji propustit, nejsou-li dány jiné důvody pro zajištění podle směrnice 2003/9/ES, je nutno zajistit, aby taková cizinci nemuseli být propuštěni nebo přemístěni do přijímacího střediska pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany, které z bezpečnostního hlediska není pro pobyt těchto osob vyhovující. Důvodem je obava z následného zneužívání institutu mezinárodní ochrany, kterou vyslovil rovněž ve svém podnětu Nejvyšší správní soud. Rovněž v reakci na návrh nové směrnice, která nabrzdí směrnici 2003/9/ES, se činí první krok k celkové změně koncepce zajišťování cizinců, kdy bude možné, aby cizinec „přecházel“ mezi zajištěním podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky a zákona o azylu, tato změna se promítá i v zákoně o pobytu cizinců na území České republiky v § 127.“ Podle důvodové zprávy „[c]ílem uvedených změn není rozšířit možnosti zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří učiní prohlášení o mezinárodní ochraně jinde než v zařízení pro zajištění cizinců. Změny sledují toliko možnost změnit právní režim zajištění těch cizinců, kteří učiní prohlášení o mezinárodní ochraně v zařízení pro zajištění cizinců, tedy až poté, co byli zajištěni podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky. V takovém případě dojde z právního hlediska k ukončení zajištění

pokračování

*podle zákona o pobytu cizinců, cizinec však bude nadále setrvávat v zařízení pro zajištění cizinců na základě „rozhodnutí o zajištění“ vydaného ministerstvem podle § 46a zákona o azylu“.*

Zákonodárce tedy ještě před rozhodnutím Soudního dvora EU o předběžné otázce ve věci *Arslan* upravil v zákoně o azylu postup pro případ, že cizinec, který je zajištěn v režimu zákona o pobytu cizinců, učiní prohlášení o mezinárodní ochraně v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců. Pokud jsou splněny podmínky uvedené v ust. § 46a odst. 1 zákona o azylu, ministerstvo rozhodne ve lhůtě 5 dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně o povinnosti žadatele setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců a po vydání takového rozhodnutí musí být zajištění cizince v režimu zákona o pobytu cizinců bez zbytečného odkladu ukončeno [§ 127 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců].

V této souvislosti lze poznamenat, že vedle uvedeného postupu připustil Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 30. 5. 2013, *Arslan*, C-534/11, dostupném na <http://curia.europa.eu>, že státního příslušníka třetí země lze v určitých případech ponechat v zajištění, o němž bylo původně rozhodnuto na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES, o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“), tedy v České republice v režimu zákona o pobytu cizinců, i po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany touto osobou. Unijní právo podle Soudního dvora EU dosud neobsahuje harmonizovanou úpravu důvodů, pro něž lze nařídít zajištění žadatele o azyl. 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“ (bod 56 rozsudku). Státního příslušníka třetí země lze ponechat v zajištění, o němž bylo původně rozhodnuto na základě návratové směrnice, i po podání žádosti o azyl, v případě, byl-li státní příslušník třetí země zajištěn na základě čl. 15 návratové směrnice z toho důvodu, že jeho chování vyvolávalo obavu, že nebýt takového zajištění, uprchl by a mařil své vyhoštění, a byla-li žádost o azyl podána pouze s cílem pozdržet, či dokonce zmařit, výkon rozhodnutí o navrácení, které vůči němu bylo vydáno (bod 57).

Na základě uvedeného výkladu Soudního dvora EU pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 90/2011 – 124, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), dospěl k závěru, že pokud cizinec zajištěný za účelem správního vyhoštění podle ust. § 124 zákona o pobytu cizinců požádá o udělení mezinárodní ochrany, ale tato žádost je podána pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění a pokračování zajištění je objektivně nutné, může být cizinec i dále zajištěn na základě nového rozhodnutí policie o správním zajištění podle ust. § 124 uvedeného zákona, pokud důvody k zajištění podle původního rozhodnutí o zajištění, příp. o prodloužení zajištění, nadále trvají. Nebudou-li však splněny uvedené podmínky a zároveň nebude možné rozhodnout o povinnosti cizince setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování podle ust. § 46a zákona o azylu, musí být zajištění bez zbytečného odkladu ukončeno.

K ust. § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu lze dále konstatovat, že obdobně jako je tomu u jiných předpisů azylového a cizineckého práva, zákon o azylu neobsahuje legální definici pojmu „veřejný pořádek“ či „nebezpečí pro veřejný pořádek“. Jedná se o neurčitý právní pojem, jehož výklad a aplikace v konkrétních případech náleží správním orgánům a soudům. Při výkladu a následné aplikaci tohoto ustanovení je třeba brát v úvahu jeho smysl a účel, ale i okolnosti jeho vzniku a původu, přičemž musí být respektovány také závazky vyplývající České republice z mezinárodního, jakož i unijního práva.

V čl. 31 Úmluvy OSN o právním postavení uprchlíků z roku 1951, publikované pod č. 208/1993 Sb. (dále jen „Ženevská úmluva“), se smluvní státy zavázaly, že „*nebudou na pohyb takových uprchlíků uplatňovat jiná omezení, než jaká jsou nezbytná, a taková omezení budou uplatněna pouze do té doby, než jejich postavení v zemi bude upraveno, nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země*“. Hlavním měřítkem pro opatření omezující pohyb uprchlíka, resp. žadatele o přiznání statusu uprchlíka, je tedy jeho nezbytnost. Důvody, jež mohou vést s ohledem na konkrétní okolnosti případu, k omezení či zbavení osobní svobody, jsou blíže uvedeny ve směrnici Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky o aplikovatelných kriteriích a normách souvisejících se zajištěním žadatelů o azyl a o alternativách zajištění z roku 2012 (dostupné v anglickém znění na <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>). Podle směrnice č. 4 přicházejí ve vztahu k žadatelům o azyl v úvahu tři účely, které v individuálních případech odůvodňují zajištění a jež jsou v souladu s mezinárodním právem. Těmito důvody jsou veřejný pořádek, veřejné zdraví a národní bezpečnost.

Pokud jde o unijní právo, postavení žadatele o mezinárodní ochranu, včetně oprávnění členských států omezit jeho osobní svobodu, upravovala směrnice Rady 2003/9/ES, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (dále jen „stávající přijímací směrnice“). Je třeba doplnit, že dne 19. 7. 2013 vstoupila v platnost nová směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, která stávající přijímací směrnici nahrazuje; členské státy mají povinnost novou přijímací směrnici transponovat do svého právního řádu do 20. 7. 2015. Čl. 7 odst. 1 stávající přijímací směrnice stanoví, že „*[ž]adatelé o azyl se mohou volně pohybovat na území hostitelského členského státu nebo na území, které jim tento stát vymezí. Vymezené území nesmí narušovat nedotknutelnost soukromí a musí poskytovat dostatečný prostor pro zajištění přístupu ke všem výhodám vyplývajícím z této směrnice*“. Podle odst. 3 citovaného článku však „*[j]e-li to nezbytné, například z právních důvodů nebo z důvodu veřejného pořádku, mohou členské státy v souladu s vnitrostátními předpisy nařídít žadatel, aby se zdržoval na určeném místě*“.

Další meze pro uplatnění opatření spočívajícího v omezení osobní svobody žadatele o azyl vyplývaly ze směrnice Rady 2005/85/ES, o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „procedurální směrnice“). Podle čl. 18 odst. 1 citované směrnice „*[č]lenské státy nezajistí osobu pouze z toho důvodu, že se jedná o žadatele o azyl*“ a podle odst. 2, který upravuje soudní přezkum zajištění, „*[j]e-li žadatel [o azyl] zajištěn, členské státy zajistí možnost rychlého soudního přezkumu*“.

Samotná stávající přijímací ani procedurální směrnice nestanoví nad rámec obecné výhrady veřejného zájmu nebo veřejného pořádku blíže důvody pro zajištění žadatele o azyl. Tyto směrnice neobsahují ani žádná výkladová vodítka, na základě nichž by bylo možné určit, za jakých konkrétních okolností může k zajištění dojít. Z citovaných předpisů unijního práva vyplývají pouze některá dílčí omezení, pokud jde o oprávnění členských států omezit osobní svobodu žadatele o azyl. Žadatel tak lze nařídít, aby se zdržoval na určeném místě, pouze „v souladu s vnitrostátními předpisy“ (čl. 7 odst. 3 stávající přijímací směrnice), čímž je akcentován důraz na zákonnost omezení osobní svobody. Dále pak členské státy nemohou zajistit osobu „pouze z toho důvodu, že se jedná o žadatele o azyl“ (čl. 18 odst. 1 stávající procedurální směrnice).

Soudní dvůr EU také v této souvislosti v citovaném rozsudku ve věci *Arslan* uvedl, že „*směrnice 2003/9 ani směrnice 2005/85 za současného stavu neobsahují harmonizovanou úpravu důvodů, pro něž lze nařídít zajištění žadatele o azyl. [...] od návrhu taxativního výčtu těchto důvodů bylo totiž upuštěno během jednání, jež předcházela přijetí směrnice 2005/85, a o zavedení takového výčtu na úrovni Unie se uvažuje až v rámci přepracovaného znění směrnice 2003/9, které je v současné době přijímáno*“ (...) *[j]e proto prozatím*

pokračování

*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“.*

Použitím výhrady veřejného pořádku se Soudní dvůr EU v různých souvislostech již nesčetněkrát zabýval, přičemž judikoval, že různé státy mohou mít různé zájmy, jejichž sledování spadá pod pojem veřejného pořádku a tento pojem se může i v čase měnit (srov. rozsudky ze dne 4. 12. 1974, Van Duyn, 41/74, Recueil, s. 1337, bod 18; ze dne 28. 10. 1975, Rutili, 36/75, Recueil, s. 1219, bod 26 a ze dne 27. 10. 1977, Bouchereau, 30/77, Recueil, s. 1999, bod 34). Nicméně pojem veřejného pořádku je třeba vykládat restriktivně, přičemž ani rozsah tohoto pojmu nemůže být určován jednostranně členským státem bez možnosti kontroly ze strany orgánů Unie (srov. rozsudek ve věci Rutili, bod 27). Nicméně jednotlivé státy se mohou dovolávat pouze svých vlastních důvodů veřejného pořádku, nikoli důvodů jiného členského státu (viz rozsudek ze dne 10. 7. 2008, Jipa, C-33/07, Sb. rozh., s. I-5157, bod 23).

Soudní dvůr EU vymezil obecné meze použití výhrady veřejného pořádku v právních rádech členských států za situace, kdy dochází k omezení práv vyplývajících z unijního práva. Stanovil obecný test použití výhrady veřejného pořádku, který „*předpokládá kromě společenského nepořádku, který představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti*“; tedy 1) nestačí pouhé porušení práva, ale 2) musí existovat skutečná a dostatečně závažná hrozba 3) dotýkající se základního zájmu společnosti (srov. rozsudky ve věci Bouchereau, 30/77, Recueil, s. 1999, bod 35, rozsudek ze dne 19. 1. 1999, Calfa, C-348/96, Recueil, s. I-11, bod 21; ze dne 29. 4. 2004, Orfanopoulos a Oliveri, C-482/01, Recueil, s. I-5257, bod 66; ze dne 10. 3. 2005 ve věci Komise proti Španělsku, C-503/03, Sb. rozh., s. I-1097, bod 46; ze dne 7. 6. 2007, Komise proti Nizozemí, C-50/06, Sb. rozh., s. I-4383, bod 43, a již citovaný rozsudek ve věci Jipa, bod 25).

Rovněž je třeba poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151, publikovaném pod č. 2420/2011 Sb. NSS, kde se uvádí k ust. § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, že „*při výkladu pojmů „veřejný pořádek“, resp. „závažné narušení veřejného pořádku“ pro účely výkladu ustanovení cizineckého zákona, je třeba brát v úvahu nejen účel daného právního předpisu, ale také kontext samotného ustanovení. Závěry o tom, jaké konkrétní jednání je závažným narušením veřejného pořádku, učiněné ve vztahu k určitému ustanovení, pak nelze bez dalšího přebírat při výkladu ustanovení jiných, nýbrž je potřeba přiblížit ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu ustanovení, stejně jako je třeba pak dané ustanovení přiměřeným způsobem vyložit rovněž ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivých případů*“.

Tyto závěry lze aplikovat i v dané věci. Proto při výkladu ust. § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu musí být zohledněno nejen jeho znění, ale také jeho smysl a účel i okolnosti jeho vzniku a původu. S ohledem na výše uvedené lze proto konstatovat, že stávající judikatura Soudního dvora EU a Nejvyššího správního soudu poskytuje dostatečné vodítko k vymezení pojmu veřejný pořádek ve smyslu ust. § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Citovaná ustanovení, jsou výsledkem transpozice směrnic EU a sledují obdobný účel, kterým je ochrana základních zájmů společnosti, a to do budoucna. Proto za situace, kdy zákon o azylu ani relevantní předpisy unijního práva dosud neurčují konkrétní okolnosti, jež mohou založit důvodné podezření, že by mohl žadatel představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, není důvod, proč závěry vyslovené rozšířeným senátem nevztáhnout i na ust. § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu.

Na základě výše uvedeného proto Nejvyšší správní soud také v této věci dospěl v souladu se závěry rozšířeného senátu k závěru, že za nebezpečí pro veřejný pořádek ve smyslu ust. § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu je třeba považovat pouze hrozbu takového jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů

společnosti, přičemž je nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci. Skutečným, aktuálním a závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti přitom není např. pouze nelegální vstup nebo nelegální pobyt na území České republiky. Pro podporu výše uvedených závěrů odkazuje Nejvyšší správní soud také na judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se přímo k ust. § 46 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, která dospívá k identickým závěrům (např. rozsudky ze dne 17. 9. 2013, č. j. 5 Azs 13/2013 – 30, a ze dne 16. 12. 2013, č. j. 5 Azs 17/2013 – 25).

Nejvyšší správní soud proto posuzoval, zda napadené rozhodnutí ministerstva odpovídá výše uvedeným závěrům. Ministerstvo odůvodnilo povinnost stěžovatele setrvat v zařízení pro zajištění tak, že „z informací poskytnutých příslušnými složkami Policie ČR dle § 87 odst. 1 zákona o azylu zjistil, že výše jmenovanému bylo rozhodnutím Policie ČR, odborem cizinecké policie, č. j. KRPA-61668/Č-2013-000022 ze dne 12. 2. 2013, uloženo správní vyhoštění z ČR a následně byl rozhodnutím Policie ČR, odborem cizinecké policie, č. j. KRPA-61668/Č-2013-000022 ze dne 10. 5. 2013, zajištěn a umístěn do zařízení pro zajištění cizinců v Bělá pod Bezdězem - Jezové, neboť se na území ČR nacházel nelegálně a existují důvodné pochybnosti o jeho dobrovolném vycestování z ČR. (...) Vzhledem ke výše uvedeným skutečnostem je správní orgán přesvědčen, že by žadatel mohl svým chováním představovat nebezpečí pro veřejný pořádek v rámci ČR, který již opakovaně narušil svým nelegálním pohybem v ČR a nevycestováním z jejího území a proto správní orgán shledal naplnění podmínek stanovených v § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu“.

Závěr ministerstva o nebezpečí pro veřejný pořádek tedy vychází jen ze značně kusé úvahy, že stěžovatel na území České republiky pobýval nelegálně a existují důvodné pochybnosti o jeho dobrovolném vycestování. V čem ministerstvo spatřovalo „skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení základních zájmů společnosti“, resp. „jakých zájmů“, však již z jeho odůvodnění zřejmé není. V případě stěžovatele, na rozdíl od věci posuzované rozšířeným senátem, sice nelze z obsahu spisů explicitně dovodit, že by se jednalo o rodinného příslušníka občana EU, resp. rodinného příslušníka občana České republiky, ale to nic nemění na povinnosti správního orgánu zohlednit při svém rozhodování rovněž individuální okolnosti života stěžovatele a přihlídnout také k jeho celkové životní situaci.

Napadené rozhodnutí ministerstva tedy jednoznačně neodpovídá výše uvedeným závěrům. Pokud se nedostatky pokoušelo částečně napravit ve svých vyjádřeních v řízení o kasační stížnosti, je třeba konstatovat, že předmětem přezkumu bylo rozhodnutí o stěžovatelově povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, nikoliv následná podání.

Krajský soud měl pro výše uvedené nedostatky rozhodnutí ministerstva zrušit, když stěžovatel v žalobě právě na nesprávnost, resp. nedostatečnost závěrů ministerstva ve vztahu k ust. § 46 odst. 1 písm. a) zákona o azylu, v napadeném rozhodnutí poukazoval a domáhal se jeho zrušení. Důvodně poukazoval i na judikaturu Nejvyššího správního soudu k veřejnému pořádku, resp. na to, že jeho pobyt na území České republiky není skutečným, aktuálním a závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti.

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Protože již v řízení před krajským soudem mělo být zrušeno i napadené rozhodnutí ministerstva, Nejvyšší správní soud za použití ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil také rozhodnutí správního orgánu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.



pokračování

Ve věci rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje kasační soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem (§ 78 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Ministerstvo úspěch v řízení nemělo a stěžovateli žádné náklady v řízení o žalobě ani v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud rozhodl ve výroku II. a III. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Stěžovateli byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven advokát a v takovém případě platí hotové výdaje zástupce a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Náklady řízení sestávají z odměny advokáta za jeden úkon právní služby (písemné podání ve věci samé) v částce 3.100 Kč podle ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů a náhrady hotových výdajů 300 Kč podle ust. § 13 odst. 3 citované vyhlášky. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. o 714 Kč. Celková částka odměny proto činí 4.114 Kč.

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

V Brně dne 27. února 2014

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu