



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **V. M.**, zast. JUDr. Davidem Kojzarem, advokátem se sídlem Lidická 784, Lobeček, Kralupy nad Vltavou, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2013, č. j. OAM-288/LE-BE02-PS-2013, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 3. 1. 2014, č. j. 44 A 61/2013 – 17,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 3. 1. 2014, č. j. 44 A 61/2013 - 17, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 13. 11. 2013, č. j. OAM-288/LE-BE02-PS-2013, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce, JUDr. Davidu Kojzarovi, advokátovi **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 4 114 Kč. Tato částka mu bude uhrazena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému v záhlaví, jímž byla stěžovateli podle ustanovení § 46a odst. 1 písm. c) a § 46a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném v posuzované době (dále jen „zákon o azylu“), uložena povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců v Bělé pod Bezdězem – Jezové (dále jen „ZZC“) až do vycestování, maximálně do 13. 3. 2014.

[2] Stěžovatel poprvé přicestoval do České republiky v roce 1997 na základě pozvání, jehož délka není známá, pod identitou M. V., nar. X. V roce 2000 byl na základě kontroly Policií České republiky zjištěn jeho nelegální pobyt a bylo nařízeno jeho správní vyhoštění a spolu s ním byl mu vydán výjezdní příkaz, který však nerespektoval. Dne 25. 3. 2003 s ním bylo zahájeno další řízení o správním vyhoštění, tentokrát vedené pod jménem Č. V., nar. X, o němž bylo rozhodnuto dne 21. 7. 2003. Mezitím, dne 10. 4. 2003 požádal o udělení mezinárodní ochrany pod identitou Č. V., nar. X. Jeho žádost byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná a rozhodnutí o zamítnutí uvedené žádosti bylo potvrzeno i příslušným krajským soudem. Na základě rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany dostal další výjezdní příkaz, přesto území České republiky neopustil a pobýval zde neoprávněně až do 4. 11. 2013.

[3] Uvedeného dne byl v silně podnapilém stavu kontrolován hlídkou Městského ředitelství policie Plzeň, jíž se identifikoval jako B. H., nar. X a nepředložil žádný doklad totožnosti. Policií byl následně ztotožněn jako C. V., nar. X, jehož legální pobyt na území České republiky skončil k 19. 10. 2003. Zároveň byl na základě otisků prstů ztotožněn jako M. V., nar. X. Dne 5. 11. 2013 bylo vydáno rozhodnutí, č. j. KRPP-179200-11/ČJ-2013-030022, o zajištění stěžovatele dle § 124 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném v posuzované době (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), délka zajištění byla stanovena na 30 dní, a téhož dne s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění. Jelikož učinil dne 11. 11. 2013 prohlášení o mezinárodní ochraně na území České republiky, které je předpokladem pro zahájení správního řízení ve věci žádosti o udělení mezinárodní ochrany, bylo vydáno nové rozhodnutí o zajištění označené v záhlaví, které vycházelo z výše uvedených skutečností ze stěžovatelovy minulosti a z dalších informací, které poskytl policii a následně je změnil. Žalovaný proto rozhodl, že stěžovatel by mohl svým chováním představovat nebezpečí pro veřejný pořádek v rámci České republiky, který již narušil svým nelegálním pobyttem a opakovaným nevycestováním z jejího území a shledal naplnění podmínek § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Zároveň mu uložil povinnost setrvat v ZZC až do vycestování, maximálně však do 13. 3. 2014, tedy v maximální možné délce 120 dní.

[4] Krajský soud se v napadeném rozsudku po podrobném vymezení věci a stanovisek účastníků řízení zabýval primárně žalobní námitkou směřující vůbec do možnosti uplatnění institutu povinnosti setrvat v ZZC. Pro naplnění podmínek pro zajištění cizince a uložení povinnosti setrvat v ZZC musí cizinec představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek, a to za předpokladu, že uplatněný postup nebude v rozporu s mezinárodními závazky státu. Soud dospěl k názoru, že obě podmínky byly splněny.

[5] V žalobě byla dále namítána nedostatečnost odůvodnění rozhodnutí žalovaného, ani tuto námitku nepovažoval krajský soud za důvodnou. Uvedl, že není závadou rozhodnutí, že žalovaný do něj převzal skutkový stav popsany v rozhodnutí Policie České republiky ze dne 5. 11. 2013 o zajištění stěžovatele dle zákona o pobytu cizinců. Dle soudu z odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného vyplývá, že nebezpečí, jež stěžovatel představuje pro veřejný pořádek, je spatřováno v opakovaném porušování právních předpisů České republiky a porušení rozhodnutí o správním vyhoštění. Není přiměřenější cesty, než takovou osobu zajistit. S ohledem na jeho dosavadní chování a jeho osobní situaci není důvodné se domnívat, že by méně závažná opatření splnila účel rozhodnutí o uložení povinnosti setrvat v ZZC.

[6] Krajský soud se rovněž ztotožnil se způsobem stanovení délky trvání povinnosti setrvat v ZZC a nesouhlasí s přesvědčením obsaženým v žalobě, že stanovená doba je nepřiměřená. Žalobní námitka, že v rozhodnutí žalovaného zcela absentuje odůvodnění ohledně stanovení maximální zákonné délky povinnosti setrvat v ZZC, není dle krajského soudu důvodná, neboť stanovení délky je obsaženo ve výroku napadeného rozhodnutí a je stanoveno zákonem o azylu.

pokračování

[7] Závěrem shrnul, že neshledal napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným ani nezákonným a žalobu tak zamítl jako nedůvodnou.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného, replika stěžovatele

[8] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel ve výroku I. blanketní kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) b) a d) s. ř. s. Současně požádal o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti, který mu byl zdejším soudem ustanoven, a jeho prostřednictvím doplnil kasační stížnost. Má za to, že soud vydal napadené rozhodnutí na základě nesprávného právního posouzení věci, dále je názoru, že skutková podstata, ze které správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisu, a rovněž označil napadený rozsudek za nepřezkoumatelný z důvodu nedostatku odůvodnění.

[9] Stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně právně posoudil otázku přiměřenosti zajišťovacího prostředku a vycházel pouze z obecné úvahy o možném narušení veřejného pořádku. Poukázal na to, že není vyloučeno, aby řízení o mezinárodní ochraně bylo vedeno, aniž by byl zajištěn a rozhodnutí žalovaného vnímá spíše jako trest za předchozí jednání a nikoli jako zajišťovací prostředek, pro jehož použití by musela být dána skutečná a odůvodněná obava, že bude mařit případné správní vyhoštění.

[10] Dále uvádí, že soud převzal pouze zjištění správního orgánu. Oba tyto orgány poukazují na to, že stěžovatel „*nerespektoval vědomě a opakovaně požadavky, které na něj klade právní řád České republiky*“ a dále, že byl „*při zadržení silně opilý a rovněž neuvedl svou pravou identitu*“. Dle stěžovatele nemohl být jeho slovním projevům v podnapilém stavu kladen žádný důraz, navíc „*být opilý je čas od času lidské a samo o sobě neznamená narušení veřejného pořádku*“.

[11] Upozornil, že soud poukázal na jím uvedené čtyři identity, tato skutečnost nemá ale oporu ve spise. Anglickou transkripci nelze považovat za novou identitu, užití jména s příjmením matky (jak dle svého tvrzení udělal) je možné a identitu uvedenou v opilosti nelze považovat za vyjádření míněné vážně.

[12] Závěrem odkázal na judikaturu uvádějící, že zahájení řízení o správním vyhoštění nemůže odůvodnit zajištění cizince, a judikaturu Ústavního soudu ohledně principu přiměřenosti, a konstatoval, že zajištění je nejzávažnějším zásahem do svobody člověka a jako takové musí být řádně odůvodněno. K nedostatku odůvodnění uvedl, že soud pouze převzal argumentaci žalovaného, a proto nelze odůvodnění považovat za řádné a stejně tak nelze považovat za správné právní názory učiněné na základě pochybných předpokladů.

[13] Posledním odstavcem vyjádřil svůj názor, že kasační stížnost přesahuje jeho vlastní zájem, tudíž je splněna podmínka § 104a s. ř. s. a kasační stížnost je přijatelná.

[14] Z uvedených důvodů Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[15] Žalovaný ve svém vyjádření v první řadě zpochybnil dodržení lhůty pro podání kasační stížnosti. K jejímu obsahu potom uvedl, že je nedůvodná, nadále považuje své rozhodnutí za správné a zákonné. Žalovaný odkázal na rozhodnutí soudu a uvedl, že jelikož jsou kasační námítky v podstatě totožné s žalobními, jimiž se již ve vyjádření k žalobě zabýval, stejně jako se jim věnoval krajský soud v napadeném rozhodnutí, odkazuje na uvedené písemnosti a správní spis.

[16] Na vyjádření žalovaného reagoval stěžovatel replikou, v níž vyjádřil svůj nesouhlas s námitkou opožděného podání kasační stížnosti. Z opatrnosti pak uvedl, že má právo jednat

v mateřském jazyce a lhůty by proto nemohly skončit dříve, než by mu byl poskytnut překlad rozhodnutí, zejména poučení. Jinak trvá na svých námitkách vyjádřených v kasační stížnosti a dodává, že žalovaný ve svém vyjádření neuvádí nic k otázce narušení veřejného pořádku a je na zvážení, zda se žalovaný a krajský soud touto otázkou vůbec zabývali.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). K otázce včasnosti podání, kterou ve vyjádření zpochybnil žalovaný, zdejší soud uvádí, že kasační stížnost musí být podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení rozhodnutí krajského soudu, proti kterému kasační stížnost směřuje. Napadený rozsudek byl stěžovateli doručen v úterý 7. 1. 2014. Jelikož dle § 40 odst. 2 s. ř. s. končí lhůta určená podle týdnů uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty, uplynula lhůta pro podání kasační stížnosti v úterý 21. 1. 2014. Platí, že lhůta pro podání kasační stížnosti je zachována, byla-li kasační stížnost v poslední den lhůty předána soudu nebo jemu zaslána prostřednictvím držitele poštovní licence (nejčastěji pošty) anebo předána orgánu, který má povinnost ji doručit. Ze spisu vyplývá, že kasační stížnost byla předána k poštovní přepravě 21. 1. 2014, tedy poslední den lhůty, a tudíž lhůta byla zachována.

[18] Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná.

[19] Při předběžném posouzení věci se devátý senát nejprve zabýval otázkou, zda je třeba posuzovat přijatelnost této kasační stížnosti dle § 104a s. ř. s., a zjistil, že pokud jde o kasační stížnost související s řízením o udělení mezinárodní ochrany, nikoli přímo o kasační stížnost ve věci mezinárodní ochrany, existuje ohledně aplikace § 104a s. ř. s. rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu.

[20] Usnesením ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014 - 69, které nabylo právní moci dne 2. 2. 2015, rozšířený senát posoudil spornou otázku a věc vrátil devátému senátu zpět k dalšímu řízení. Podle závěrů rozšířeného senátu platí, že „*Nejvyšší správní soud může odmítnout pro nepřijatelnost podle § 104a odst. 1 s. ř. s. pouze kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, kterým se končí řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 15 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.*“ To tedy znamená, že institut nepřijatelnosti nemůže být aplikován „*ve věcech žalob proti jiným rozhodnutím vydávaným správními orgány podle zákona o azylu, která nejsou rozhodnutími ministerstva ve věci mezinárodní ochrany podle § 2 odst. 15 zákona o azylu, např. tedy ani ve věci žaloby proti rozhodnutí o povinnosti setrvat v ZZC podle § 46a zákona o azylu. Právě v těchto věcech, kde jde o omezení osobní svobody žadatele o mezinárodní ochranu, je třeba zachovat vysoký standard soudní ochrany včetně plnohodnotného přístupu k opravným prostředkům.*“ S ohledem na výsledek řízení před rozšířeným senátem nebyla tedy nepřijatelnost kasační stížnosti posuzována.

[21] Následně se Nejvyšší správní soud musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, kterou vznesl v kasační stížnosti stěžovatel a kterou by se musel kasační soud zabývat dle § 109 odst. 4 s. ř. s. i z úřední povinnosti. Je-li rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu kasačním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí nelze věcně přezkoumat.

[22] Nepřezkoumatelnost spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud pouze přejal zjištění a argumentaci žalovaného, a proto nelze jeho odůvodnění považovat za řádné. Dále uvedl,

pokračování

že zajištění je nejzávažnějším zásahem do svobody člověka a jako takové musí být řádně odůvodněno. Z toho, a z obsahu žalobních námitek, Nejvyšší správní soud dovozuje, že stěžovatel považuje za nedostatečně odůvodněné rovněž rozhodnutí žalovaného.

[23] Nejvyšší správní soud po prostudování napadeného rozsudku a rozhodnutí žalovaného spatřuje nedostatečnost odůvodnění v rozhodnutí žalovaného, a to konkrétně v naprosté absenci odůvodnění uložení maximální délky doby zajištění, na což stěžovatel upozorňoval v žalobě. Ustanovení § 46a odst. 1 zákona o azylu dává explicitně možnost omezit žadatele o mezinárodní ochranu na svobodě na dobu do vycestování, maximálně na 120 dnů. Z jazykového výkladu uvedeného ustanovení lze dovodit, že správní orgán má možnost správního uvážení, aby v jednotlivých případech stanovil dobu kratší, tato doba však nesmí překročit zákonné maximum. Pokud zákon dává správnímu orgánu možnost správního uvážení, jeho rozhodnutí musí být náležitě odůvodněno, aby bylo možné přezkoumat, zda tyto meze nepřekročil nebo správní uvážení nezneužil.

[24] Institut zajištění dle § 46a odst. 1 zákona o azylu lze porovnat s obdobným institutem zajištění cizince za účelem vyhoštění dle § 124 zákona o pobytu cizinců. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 – 79 k odůvodnění délky zajištění cizince dle zákona o pobytu cizinců uvádí: *„vedlejší ustanovení výroku rozhodnutí o zajištění cizince za účelem jeho vyhoštění, jímž se stanoví doba trvání zajištění (§ 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky), musí být řádně odůvodněno ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004, aby bylo možné přezkoumat, zda správní orgán nezneužil správní uvážení či nepřekročil jeho meze“*. V odůvodnění citovaného rozsudku se dále uvádí, že *„...řádně odůvodněny musí být všechny části výroku správního rozhodnutí, tj. i jeho vedlejší ustanovení. Tím spíše tehdy, jestliže stanovení doby trvání zajištění je ovládáno správním uvážením, při jehož výkonu se bere v úvahu zejména předpokládaná složitost přípravy výkonu správního vyhoštění (§ 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců), ale rovněž další meze vlastní pro výkon veřejné moci v právním státě, jako je zákaz libovůle, zákaz diskriminace, příkaz zachovávat lidskou důstojnost, respekt principu proporcionality a rovnosti atd. (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS; všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz). Výkon správního uvážení musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho meze (viz rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2004, č. j. 2 As 19/2004 – 92, publ. pod č. 430/2005 Sb. NSS, srov. též rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 – 79)“*.

[25] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v posuzovaném případě sice není účelem zajištění správní vyhoštění, závěry judikatury ohledně nezbytnosti odůvodnění stanovení délky zajištění lze však analogicky vztáhnout i na rozhodování o povinnosti setrvat v ZZC podle ustanovení § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Požadavek na odůvodnění délky této povinnosti je možné dovodit i z toho, že se jedná o zásah do osobní svobody jednotlivce a musí být zaručen soulad s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jak uvádí Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 9. 2013, č. j. 5 Azs 13/2013 – 30, *„Dosavadní judikatura Evropského soudu pro lidská práva týkající se omezení svobody žadatelů o mezinárodní ochranu v ČR potvrzuje, že se na taková omezení svobody vztahuje čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy (viz rozsudek ESLP ze dne 25. 10. 2012, Buishvili vs. ČR, stížnost č. 30241/11, § 49; rozsudek ESLP ze dne 27. 11. 2008, Rashed vs. ČR, stížnost č. 298/07, § 70). Byť se Evropský soud pro lidská práva v uvedených případech zabýval rozhodnutím o nepovolení vstupu žadatele na území ČR, resp. podle předchozí právní úpravy faktickým umístěním žadatele do příjmacího střediska na mezinárodním letišti podle § 73 zákona o azylu, je Nejvyšší správní soud přesvědčen o tom, že tyto závěry lze vztáhnout i na rozhodnutí o povinnosti žadatele setrvat v příjmacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a zákona o pobytu cizinců.“* S ohledem na výše uvedené, musí být z rozhodnutí správního orgánu zcela zřejmé, z jakých důvodů rozhodl o uložení povinnosti setrvat v ZZC po dobu, jež představuje nejzazší zákonný limit. Žalovaný ve svém rozhodnutí stanovil povinnost stěžovatele setrvat v ZZC až do vycestování, maximálně však do 13. 3. 2014., tedy na dobu maxima, jež zákon povoluje. V rozhodnutí však neodůvodnil,

z jakého důvodu tak učinil, proto je toto rozhodnutí o stanovení doby zajištění nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[26] Jen řádně a srozumitelně odůvodněné výroky správního rozhodnutí mohou být po věcné stránce podrobeny soudnímu přezkumu. Z ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že soud v mezích žalobních bodů přezkoumává napadené výroky rozhodnutí a nikoliv jejich odůvodnění. Jen z odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí však lze dovozovat, z jakých skutkových a právních důvodů vycházel správní orgán při formulaci výroku soudem přezkoumávaného rozhodnutí. Z odůvodnění musí být proto jednoznačně patrné, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný, z jakých důkazních prostředků při tom vycházel, jakou jim přikládal důkazní sílu a jak věc právně kvalifikoval. Pokud by tomu tak nebylo, a krajský soud by nepřezkoumatelné správní rozhodnutí přesto „přezkoumal“, byl by i jeho rozsudek nepřezkoumatelný. Krajský soud by tak de facto nepřípustným způsobem předjímal rozhodnutí správních orgánů, tedy činil něco, co mu ze zákona nepřísluší.

[27] Jak již Nejvyšší správní soud judikoval, například v rozsudku ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91: „*Přezkoumal - li Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného, které pro absenci odůvodnění, nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, ztížil vadou nepřezkoumatelnosti rovněž své rozhodnutí.*“ Zdejší soud proto považuje z výše uvedených důvodů rozhodnutí žalovaného i napadený rozsudek za nepřezkoumatelné. Nedostatečnost odůvodnění dalších žalobních námitek v napadeném rozsudku, jež namítal stěžovatel, zdejší soud neshledal. Krajský soud se dostatečným způsobem vypořádal s ostatními žalobními námitkami, a pokud u toho vyšel ze skutkových zjištění žalovaného, která nebyla v žalobě rozporována, nemohlo to být na škodu. Takový postup je naopak žádoucí.

[28] Vzhledem k tomu, že další kasační námitky se nedotýkají výše uvedeného důvodu nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí a rozsudku krajského soudu, mohl se jimi Nejvyšší správní soud zabývat. Druhou námitkou byla zpochybněna přiměřenost užitého zajišťovacího prostředku, tedy vůbec použití § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Stěžovatel již v žalobě upozornil, že pro aplikaci uvedeného ustanovení, ve znění účinném od 1. 5. 2013, musí být splněny dvě podmínky, a to a) žadatel o mezinárodní ochranu musí představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek; b) takový postup nesmí být v rozporu s mezinárodními závazky České republiky. K výkladu uvedeného ustanovení se Nejvyšší správní soud vyjádřil v již citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 5 Azs 13/2013, v němž uvádí, že posuzované ustanovení zákona o azylu bylo: „*s účinností od 1. 5. 2013 změněno zákonem č. 103/2013 Sb., a to tak, že za současného stavu právní úpravy je Ministerstvo vnitra oprávněno zajistit žadatele o udělení mezinárodní ochrany i v případě, že je důvodné se domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Nadto lze takové zajištění realizovat nejen v přijímacím středisku, ale i v zařízení pro zajištění cizinců. K tomu přistupuje i nový odstavec 2 citovaného ustanovení, podle něhož 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 vnitra podle odstavce 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 zákonodárce na předběžnou otázku položenou zdejším soudem Soudnímu dvoru EU ve věci Arslan (C-534/11), jež se týkala podmínek pro zajištění příslušníka třetí země neoprávněně pobývajícího na území členského státu EU za situace, kdy podal žádost o mezinárodní ochranu (blíže viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 90/2011 – 59, dostupné na www.nssoud.cz)“ (k uvedenému rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci Arslan a výkladu pojmu „veřejný pořádek“ blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 Azs 13/2013).*

[29] Namísto tedy bylo zkoumat podmínky uložení povinnosti dle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Krajský soud v napadeném rozhodnutí dovedl, že jestliže dle rozhodnutí

pokračování

rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 – 151 může být narušením veřejného pořádku (dle § 119 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců) jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti a i v takovém případě je nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci, pak se v posuzovaném případě o narušení veřejného pořádku jedná. Stěžovatel po mnoho let pobýval v České republice bez jakéhokoli povolení k pobytu, tedy dlouhodobě porušoval právní předpisy České republiky, a vědomě se vyhýbal výkonu opakovanému rozhodnutí o správním vyhoštění. Nejvyšší správní soud se s argumentací krajského soudu ztotožňuje.

[30] Jak plyne i ze zmíněného rozhodnutí rozšířeného senátu, pojem „veřejný pořádek“ nelze zobecňovat, naopak je třeba ho vykládat v kontextu konkrétního ustanovení, jež stanoví „narušení veřejného pořádku“ jako podmínku svého použití. Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že krajský soud vycházel pouze z obecných úvah o možném narušení veřejného pořádku, Nejvyšší správní soud však považuje jeho chování za dostatečně konkrétní. Samotný nelegální pobyt na území České republiky by za určitých okolností ještě neznamenal tak závažné narušení veřejného pořádku (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu, který říká, že: „*skutečným, aktuálním a závažným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti jistě není např. fakt samotného nelegálního vstupu či nelegálního pobytu na území ČR.*“), avšak spolu s opakovaným nerespektováním rozhodnutí o správním vyhoštění a nevycestování ani poté, když bylo negativně rozhodnuto o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany, považuje zdejší soud v kontextu ustanovení § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu stěžovatelovo jednání za natolik závažné, aby dosáhlo intenzity narušení veřejného pořádku ve smyslu citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu (k tomu obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 3. 2014, č. j. 9 Azs 30/2013 – 56 či v rozsudku ze dne 25. 9. 2014, č. j. 9 Azs 201/2014 - 48). Za uvedené situace proto rozhodnutí o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců dle § 46a zákona o azylu plnilo preventivní funkci, neboť žalovaný neměl záruku, že stěžovatel začne plnit povinnosti jím uložené a nebude mařit průběh správního řízení.

[31] K vydání rozhodnutí dle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu postačují již samotné důvodné obavy, že by cizinec mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Žalovaný v řízení zjistil, a to i na základě výpovědi stěžovatele, existenci konkrétních skutečností, které ve svém souhrnu představují skutečné, aktuální nebezpečí závažného ohrožení veřejného pořádku, zejména zájmu společnosti na respektování a výkonu pravomocných rozhodnutí a respekt k právnímu řádu a pobytovým právním předpisům České republiky.

[32] Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že řízení může být provedeno bez toho, aby byl zajištěn, vzhledem k výše uvedenému však považuje Nejvyšší správní soud tuto námitku za nedůvodnou. Samozřejmě, že řízení ve věcech mezinárodní ochrany může být vedeno, zatímco se žadatel o mezinárodní ochranu nachází „na svobodě“. Pokud jsou však naplněny podmínky § 46a zákona o azylu a hrozí nebezpečí, že se cizinec bude vyhýbat plnění uložených povinností a bude mařit průběh správního řízení (řízení o udělení mezinárodní ochrany), jako tomu bylo v nynějším případě, bylo namístě ho zajistit.

[33] Pokud kasační stížnost obsahovala odkaz na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 1. 2006, č. j. 7 Ca 209/2005 - 32, publ. pod č. 855/2006 Sb. NSS, jež mimo jiné uvádí, že: „*Skutečnost, že s cizincem bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, nemůže sama o sobě odůvodnit zajištění cizince;*“ je nutno uvést, že uvedené se na posuzovanou věc nevztahuje. Předně v současném řízení se jedná o povinnost setrvat v ZZC, nikoli o správní vyhoštění. Navíc stěžovatel byl zajištěn z důvodu, že by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, nikoli z důvodu zahájení správního řízení. Okolnosti odůvodňující obavu, že by mohlo dojít k narušení veřejného pořádku, byly naplněny, jak je zdůvodněno výše. Uvedený rozsudek Městského soudu proto není přílehlavý.

[34] Zdejší soud dále nepovažuje za relevantní vyjádření, že zajištění je pojímáno jako trest za předchozí jednání a že správní orgán i soud předjímají vyhoštění. Tyto skutečnosti z přezkoumávaného rozsudku ani žádným způsobem nevyplývají. Navíc se tyto námitky poprvé objevují až v kasační stížnosti, a proto jsou v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustné.

[35] Stejně tak je nerelevantní sdělení, že „*Být opilý je čas od času lidské a samo o sobě to neznamená narušení veřejného pořádku, když alkohol je „povolená droga či omamná látka“*“. Správní orgán ani krajský soud narušení veřejného pořádku na tom, že byl stěžovatel při poslední kontrole hlídkou policie opilý, nestavěly.

[36] Poslední kasační námitkou je, že soud poukazuje na údajné 4 identity stěžovatele. Dle Nejvyššího správního soudu je tato námitka zcela irrelevantní, krajský soud tuto skutečnost pouze zmiňuje, ale nijak z ní nevychází a nebere ji jako podklad pro své rozhodnutí, a tedy tato skutečnost nemá na napadený rozsudek žádný vliv. Zaměňování identity by navíc mohlo být oprávněně přičítáno stěžovateli k tíži: „*Praxe řízení ve věcech udělení mezinárodní ochrany naopak ukazuje, že skrývání skutečné identity a tvrzení identity jiné (cizí či zcela smyšlené) je častou metodou ekonomických migrantů, jak se bez skutečných důvodů pokusit získat výhody plynoucí z mezinárodní ochrany.*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 Azs 19/2013 – 38).

IV. Závěr a náklady řízení

Rozhodnutí žalovaného je v části, v níž se zabývalo stanovením délky povinnosti stěžovatele setrvat v ZZC, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Krajský soud nedostatečné odůvodnění aproboval, ačkoliv měl napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek. S ohledem na to, že v posuzovaném případě byly již v řízení před krajským soudem důvody pro to, aby bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno, nevrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť by při respektování názoru vysloveném Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí a vzhledem k charakteru vytýkaných pochybení nemohl vady napadeného rozhodnutí žalovaného nikterak zhojit. Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu rozhodl postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení [§ 109 odst. 4 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78 odst. 4 s. ř. s.]. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[37] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti 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).

[38] Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží (§ 60 odst. 1 s. ř. s. a contrario). Stěžovatel sice ve věci úspěšný byl, nicméně ze spisu je patrné, že mu žádné náklady řízení nevznikly.

[39] 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. Ustanovený zástupce stěžovatele, JUDr. David Kojzar, advokát, provedl ve věci v řízení před Nejvyšším správním soudem jeden úkon právní služby, a to písemné podání soudu nebo jinému orgánu ve věci samé, kterým bylo doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky

pokračování

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 jeden úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 3 400 Kč. JUDr. David Kojzar je plátcem DPH. K nákladům řízení se tedy přičítá DPH v sazbě platné ke dni ukončení řízení o kasační stížnosti, tj. ve výši 714 Kč. Náhrada nákladů řízení tak činí 4 114 Kč a bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.

[40] Nejvyšší správní soud naopak nepřiznal odměnu za úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu, a to vzhledem k tomu, že ustanovený zástupce neprokázal a ani netvrdil, že proběhla první porada s klientem, která je nutnou součástí takového úkonu právní služby [dle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu je úkon právní služby vymezen jako: „první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení nebo obhajoby, je-li klientovi zástupce nebo obhájce ustanoven soudem“], srov. např. usnesení zdejšího soudu ze dne 11. 4. 2012, č. j. 6 Azs 8/2012 - 40, či usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2011, sp. zn. I. ÚS 1879/10 (dostupné z <http://nalus.usoud.cz>). Lze poznamenat, že v případech, kdy se z objektivních příčin (např. protože je klient neznámého pobytu) nemůže první porada s klientem uskutečnit, lze tuto poradu nahradit jinou přiměřenou aktivitou advokáta (např. studiem spisu); to však v nynější věci, kdy při převzetí věci bylo místo pobytu stěžovatele známo, nemá význam, navíc ze spisu nijak nevyplývá, že advokát učinil jakýkoli úkon, který by byl s to nahradit poradu s klientem. Podání vyjádření k vyjádření žalovaného Nejvyšší správní soud rovněž nepovažuje za kvalifikovaný úkon právní služby, tj. písemné podání soudu ve věci samé ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, a to zejména z důvodu jeho stručnosti, jakož i pro argumentační strohost vyjádření. Za takový úkon proto náhradu nákladů řízení taktéž nepřiznal.

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

V Brně dne 12. února 2015

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu