



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyně Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **V. G.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 2014, č. j. OAM-85/LE-BE02-PS-2014, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2014, č. j. 44 A 26/2014 - 15,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobci **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, ze dne 29. 4. 2014, č. j. KRPS-150188-23/ČJ-2014-010023-SV, byl žalobce podle § 124 odst. 1 písm. b), c) a e) 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“), zajištěn za účelem správního vyhoštění. Dne 2. 5. 2014 učinil v zařízení pro zajištění cizinců prohlášení o mezinárodní ochraně. Žalovaný nato rozhodl rozhodnutím ze dne 7. 5. 2014, č. j. OAM-85/LE-BE02-PS-2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“), že žalobce je dle § 46a odst. 1 písm. c) a § 46a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“), povinen setrvat v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování, maximálně však do 5. 9. 2014.

[2] Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce žalobou, které Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 3. 6. 2014, č. j. 44 A 26/2014 – 15 (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“), vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

S poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 Azs 24/2013 – 42, konstatoval, že správní orgán má při aplikaci § 46a odst. 1 zákona o azylu možnost správního uvážení, aby k zajištění cizince stanovil i dobu kratší, než je maximální zákonná délka. Pokud zákon správnímu orgánu takovou možnost dává, jeho rozhodnutí musí být náležitě odůvodněno, aby bylo možné přezkoumat, zda meze správního uvážení nepřekročil nebo správní uvážení nezneužil. Podle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu musí žalovaný rozhodnutí o délce uložené povinnosti odůvodnit, zejména pokud se rozhodne uložit zákonné maximum. Tak tomu dle krajského soudu bylo i v nyní posuzované věci, v níž žalovaný výrok napadeného rozhodnutí ohledně doby setrvání v zařízení pro zajištění cizinců žádným způsobem nezduvodnil, přičemž tyto důvody nelze seznat ani z obsahu správního spisu, ani je nelze doplňovat až ve vyjádření k žalobě a tím dodatečně napravovat vady rozhodnutí. Dle krajského soudu tedy bylo napadené rozhodnutí v rozsahu stanovení doby zajištění žalobce nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Ostatním námitkám žalobce krajský soud nepřisvědčil.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Napadený rozsudek považoval za nezákonný, odporující nejnovější judikatuře Nejvyššího správního soudu a nerespektující zásady přezkumu správního uvážení. Krajský soud své závěry opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 Azs 24/2013 – 42, z něhož dovodil, že správní orgán musí podrobně a výslovně odůvodnit svůj závěr o aplikaci maximální lhůty 120 dnů (pro povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců). Citovaný rozsudek však byl zcela odlišným způsobem vyložen v pozdějším rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Azs 33/2014 – 45. V něm Nejvyšší správní soud konstatoval, že cizinci je možno uložit povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců maximální zákonnou dobu (120 dní), avšak dle § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu má správní orgán možnost správního uvážení, a může stanovit i dobu kratší. Právě takové rozhodnutí o stanovení kratší než zákonné doby musí být náležitě odůvodněno, aby bylo možné přezkoumat, zda správní orgán nepřekročil meze správního uvážení nebo správní uvážení nezneužil. Výklad provedený Nejvyšším správním soudem je tedy zřejmý a odporuje závěrům krajského soudu o povinnosti podrobně odůvodnit použití maximální, zákonem výslovně zakotvené lhůty. O správní uvážení podléhající soudnímu přezkumu by se jednalo toliko v případě, pokud by správní orgán využil svého diskrečního oprávnění a stanovil příslušnou dobu kratší než zákonem zakotvených 120 dní; v takovém případě by nepochybně musel přezkoumatelným způsobem svůj závěr odůvodnit. Vzhledem k tomu, že v napadeném rozhodnutí je obsaženo stejné odůvodnění povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců jako v rozhodnutí, které označil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 Azs 33/2014 – 45 za zcela zákonné, byl stěžovatel přesvědčen o nedůvodnosti zrušení napadeného rozhodnutí.

[4] Žalobce svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná.

pokračování

[6] Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že na nyní posuzovanou věc nedopadá § 104a s. ř. s. Jak již uvedl ve svém rozsudku ze dne 31. 7. 2013 č. j. 7 Azs 19/2013 – 38 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou přístupná na www.nssoud.cz), „zkoumání přijatelnosti kasační stížnosti je na místě pouze u věcí, jejichž meritem je posouzení otázky udělení nebo neudělení některé z forem mezinárodní ochrany včetně posouzení, zda správní řízení ve věci této otázky bylo vedeno v souladu se zákonem. [...] [N]ení důvodu se zabývat otázkou přijatelnosti kasační stížnosti v případě, je-li meritem otázka setrvání cizince v přijímacím středisku, pokud se tento domáhá udělení mezinárodní ochrany, včetně případného přezkumu rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví“. V nyní posuzované věci je předmětem přezkumu uložení povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců; nejedná se tak přímo o otázku udělení mezinárodní ochrany, a proto nebylo potřebné zabývat se přijatelností kasační stížnosti (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2014, č. j. 2 Azs 10/2013 - 62). Na tomto nezměnil nic ani rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozhodnutí ze dne 23. 10. 2014, č. j. 4 Ans 11/2013 - 25.

[7] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[8] Stěžovatel svou kasační stížnost opřel o názor, že pokud v napadeném rozhodnutí stanovil dobu zajištění žalobce jako maximální možnou, nemusel své rozhodnutí v této části odůvodňovat. Tento názor je však ve zjevném protikladu se závěry rozsudku ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 Azs 24/2013 – 45, kde Nejvyšší správní soud výslovně uvedl: „*Ačkoliv účelem ustanovení § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu není, tak jako v případě zajištění za účelem správního vyhoštění, zajistit výkon vyhoštění, závěry judikatury o nezbytnosti odůvodnění stanovení délky zajištění lze analogicky vztáhnout i na rozhodování o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců podle tohoto ustanovení. Správní orgán musí proto odůvodnit rozhodnutí o délce uložené povinnosti, zejména pokud se rozhodne uložit zákonné maximum.*“ Z těchto východisek vychází i stěžovatelem zmiňovaný rozsudek ze dne 21. 5. 2014, č. j. 6 Azs 33/2014 – 45, v němž Nejvyšší správní soud žádný odlišný výklad § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu nepředestřel (ani jej nijak nekorigoval) a svůj názor o dostatečném odůvodnění délky zajištění v tehdy posuzovaném správním rozhodnutí dovodil z „konkrétních a specifických okolností daného případu“. Z obou zmíněných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, stejně jako z jeho dřívějšího rozsudku ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 - 79, plyne, že při rozhodování o zajištění cizince, ať již podle § 124 zákona o pobytu cizinců nebo podle 46a odst. 1 zákona o azylu, je nutno podle konkrétních skutkových okolností uvážit, jaký čas si pravděpodobně vyžádají úkony směřující k zajištění vycestování cizince, a podle toho je nutno určit konkrétní dobu, na kterou bude cizinec zajištěn, jež pochopitelně nesmí přesáhnout zákonem stanovenou mez. V předchozích rozhodnutích Nejvyššího správního soudu se v této souvislosti hovoří – z doktrinárního hlediska poněkud nepřesně, pokud by byl zmíněný výraz interpretován izolovaně, bez kontextu, v němž byl v odůvodněních rozhodnutí užít – o „správním uvážení“, které v tomto ohledu správní orgán činí. Tím je však třeba v daných souvislostech rozumět úvahu správního orgánu o tom, jaký právní následek vyvodí z konkrétních skutečností zakládajících důvody k zajištění cizince a z okolností a očekávaných časových parametrů, za nichž bude pravděpodobně uskutečněno vycestování cizince. Právní následek v podobě stanovení konkrétní doby zajištění je tedy výsledkem úvahy správního orgánu spočívající v subsumpci právní normy stanovící možné časové parametry zajištění na konkrétní skutkový stav při zohlednění všech relevantních okolností tohoto skutkového stavu. Důvody závěru o konkrétní době zajištění pak musí najít svůj odraz v odůvodnění příslušného správního rozhodnutí. Nejedná se o správní uvážení v pravém doktrinárním smyslu tohoto slova, tedy o volnou úvahu správního orgánu, vázanou toliko ústavními mezemi správního uvážení (zejm. zákazem libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení a zákazem zneužití správního uvážení v rozporu s jeho smyslem a účelem a vůdčími hodnotami, na nichž je založen ústavní pořádek), nýbrž o rozhodování vázané jasnými

a nepřekročitelnými zákonnými a ústavními kritérii a mezemi (zde zejm. zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu do osobní svobody cizince resp. žadatele o azyl, tedy stanovení jen takové doby zajištění, která pravděpodobně bude postačovat k uskutečnění vycestování cizince, a nikoli doby delší).

[9] Na podporu výše uvedeného je rovněž možné uvést, že Nejvyšší správní soud se obdobnými kasačními stížnostmi stěžovatele již zabýval, a to např. v rozsudku ze dne 21. 10. 2014, č. j. 6 Azs 220/2014 – 11. Za situace, kdy se skutkový i právní stav nyní posuzované věci podstatně neliší a argumenty předestřené v kasační stížnosti jsou prakticky identické, nemá Nejvyšší správní soud žádný rozumný důvod revidovat svůj názor vyjádřený v citovaném rozsudku: *„Interpretace stěžovatele, že snad Nejvyšší správní soud hodlal v rozsudku ze dne 21. května 2014, č. j. 6 Azs 33/2014 - 45 vyslovit právní názor, že odůvodňovat nutno jen rozhodnutí, jímž se cizinci ukládá povinnost setrvat v zajištění po dobu kratší než maximální zákonnou, a naopak uloží-li žalovaný cizinci tuto povinnost v maximální výměře, odůvodňovat to dále netřeba, je na první pohled natolik absurdní, že lze pochybovat o tom, může-li taková interpretace vůbec být míněna vážně. Takový výklad by přirozeně vedl k tomu, že by žalovaný ukládal cizincům povinnost setrvat v zajištění v maximální délce 120 dnů automaticky, neboť by to bylo z hlediska standardních požadavků na odůvodňování pobodlnější. Takový výklad by šel zcela proti logice a smyslu ústavní garance osobní svobody podle čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a korespondujících garancí v mezinárodních smlouvách o lidských právech a základních svobodách, vyžadujících přísnou (a odůvodněnou) proporcionalitu mezi konkrétním důvodem pro omezení osobní svobody a délkou tohoto omezení, jež je opodstatněné jen na dobu nezbytně nutnou k dosažení sledovaného legitimního cíle.“*

[10] Nejvyšší správní soud dal v citovaném rozsudku stěžovateli za pravdu, že v rozsudku ze dne 21. 5. 2014 č. j. 6 Azs 33/2014 – 45, shledal nedůvodnou jednu z kasačních námitek, která spočívala v nedostatečném odůvodnění rozhodnutí o povinnosti cizince setrvat v zařízení pro zajištění cizinců po maximální zákonnou dobu 120 dnů a která se opírala o požadavek plynoucí z rozsudku ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 Azs 24/2013 - 42. Stěžovatel však závěry pozdějšího rozsudku Nejvyššího správního soudu, opírané o „specifické skutkové okolnosti“ tehdy posuzovaného případu (jak je ostatně výslovně v odůvodnění rozsudku zdůrazněno), účelově a hrubě dezinterpretuje. V dané věci totiž šlo o cizince, jak vyplývalo z rozhodnutí o přezajištění, který na území České republiky páchal trestnou činnost, který byl odsouzen k trestu vyhoštění na 10 let, který pravomocně uložený trest (!) vyhoštění nerespektoval, který neměl platné cestovní doklady a peníze na stravu a pobyt si vydělával nepovolenou prací na stavbách, který se výkonu trestu vyhoštění vyhýbal a trvale a aktuálně porušoval další, zejména pobytové právní předpisy. Žalovaný (nynější stěžovatel) tak tehdy reagoval na existenci konkrétních jednání, která ve svém souhrnu představovala skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku, zejména zájmu společnosti na respektování a výkonu pravomocně uložených trestů v trestním řízení a respekt k právnímu řádu a pobytovým právním předpisům České republiky. Za této situace Nejvyšší správní soud, ve snaze nebýt přepjatě formalistickým, aproboval veskrze kusé odůvodnění žalovaného, jímž byla cizinci uložena povinnost setrvat v zajišťovacím zařízení po maximální dobu 120 dní, poukazem na jiné části odůvodnění, z nichž důvod uložení této povinnosti v maximálním zákonném rozsahu nepochybně vyplýval. Nejvyšší správní soud tehdy neměl žádnou pochybnost o tom, že stanovená, byť podle zákona maximální délka povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, odpovídala též požadavkům subsidiarity a přiměřenosti, jaké na zásah do práva na osobní svobodu klade čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 11. 2008 Rashed proti České republice, stížnost č. 298/07, bod 68; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 1. 2008 ve věci Saadi proti Velké Británii, stížnost č. 13229/03, bod 79).

[11] Oproti tomu v nyní posuzované věci žalobce disponoval platným cestovním dokladem, na jehož základě byla ověřena jeho totožnost. Žalobce sice nerespektoval správní vyhoštění,

pokračování

jeho hrozba pro veřejný pořádek však spočívala jen v této jediné skutečnosti. V nyní posuzovaném případě tedy specifické skutkové okolnosti, které by ve srovnání s věcí řešenou pod sp. zn. 6 Azs 33/2014 odůvodňovaly maximální délku zajištění, zjevně absentují. Nejvyšší správní soud se tedy plně ztotožnil s názorem krajského soudu, že žalovaný část výroku napadeného rozhodnutí týkající se délky žalobcova zajištění nijak neodůvodnil a tyto důvody nelze seznat ani z obsahu správního spisu (resp. z odůvodnění napadeného rozhodnutí). Krajský soud tedy zcela správně konstatoval, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[12] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[13] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci žádné náklady s tímto řízením nevznikly, ani je netvrdil, proto mu nebyla náhrada nákladů řízení přiznána.

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

V Brně dne 19. listopadu 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu