



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **F. K.**, zastoupena Asociací pro právní otázky migrace, se sídlem Karolínská 654/2, Praha 8, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort**, se sídlem Masarykova 27, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 1. 2015, č. j. 78 A 29/2014 – 16,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalovaná domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 1. 2015, č. j. 78 A 29/2014 – 16, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ústí nad Labem (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalované ze dne 3. 12. 2014, č.j. KRPU-270079-21/ČJ-2014-040022-DB, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím byla žalobkyně podle ust. § 129 odst. 1 ve spojení s ust. § 129 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zajištěna za účelem jejího předání podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále jen „nařízení Dublin III“). Zároveň byla tímto rozhodnutím podle ust. § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců stanovena doba trvání zajištění na 90 dnů od okamžiku omezení osobní svobody.

Krajský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že nařízení Dublin III v čl. 28 odst. 3 zakotvuje maximální dobu trvání zajištění, která je tvořena součtem trvání tří lhůt – jeden měsíc, dva týdny a šest týdnů. Celkově tedy v daném případě maximální doba zajištění činí 87 dnů. Pokud žalovaná rozhodla o zajištění žalobkyně na dobu delší (90 dnů), je její rozhodnutí nezákonné, bez ohledu na faktickou délku trvání zajištění. Námitky směřující k nemožnosti stanovit dobu zajištění delší než jeden měsíc neshledal krajský soud důvodnými.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalovaná jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřela o ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka namítla, že krajský soud nesprávně vyložil nařízení Dublin III, když nezapočítal dobu v případě, že je cizinci vydáno rozhodnutí o přemístění. Toto rozhodnutí se cizinci vždy vydává a cizinec má právo na podání účinného opravného prostředku k soudu proti němu. Lhůta pro podání žaloby je 15 dnů ode dne převzetí rozhodnutí. Krajský soud opomněl do doby zajištění zohlednit i dobu, po kterou má cizinec možnost podat opravný prostředek proti rozhodnutí o přemístění a dobu, po kterou bude o jeho žalobě rozhodovat soud. V době rozhodování o zajištění nelze spekulovat, zda cizinec využije možnosti svého opravného prostředku či nikoliv. Lhůta 90 dnů je proto v souladu s čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III. Ten nelze vykládat tak, že k předání musí bezpodmínečně dojít do 6 týdnů ode dne vyslovení souhlasu. Odůvodnění krajského soudu je chybné, neboť nezahrnuje veškeré možnosti výpočtu maximální doby zajištění a zkracuje výpočet toliko na případ, kdy cizinec neužije žádný z možných opravných prostředků proti přemístění. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně ve svém vyjádření uvedla, že je nutné postupovat způsobem, který je ve prospěch cizince, a stanovit délku zajištění tak, jako kdyby opravný prostředek podáván nebyl. Při stanovení délky zajištění je nutné postupovat tak, aby maximální doba zajištění předvídaná nařízením Dublin III nebyla nikdy překročena. Pokud cizinec nepodá žalobu proti rozhodnutí o předání, nebo podá, avšak nepožádá o přiznání odkladného účinku, odvíjí se běh šestitýdenní lhůty od implicitního nebo explicitního vyhovění žádosti o převzetí či přijetí osoby zpět. Pokud žalobu podá a požádá o přiznání odkladného účinku, odvíjí se běh 6 týdnů od „okamžiku, kdy skončí odkladný účinek odvolání nebo žádosti o přezkum.“ První rozhodnutí o zajištění cizince by nemělo být stanoveno ani na 90 dnů, ani na dobu odpovídající součtu lhůt dle nařízení Dublin III, ale na dobu podstatně kratší. Žalobkyně závěrem navrhla, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

V projednávané věci je mezi stranami sporné, zda stanovení doby zajištění žalobkyně na dobu 90 dnů způsobuje nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

Předně je nutno poznamenat, že samotné stanovení doby zajištění nad maximální zákonný limit způsobuje nezákonnost správního rozhodnutí. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 10. 4. 2014, čj. 2 As 115/2013 - 59 (č. 3044/2014 Sb.NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná také na www.nssoud.cz), „*otázka, zda byl stěžovatel v jeho důsledku fakticky zajištěn déle, než zákon připouští, případně po jakou dobu toto nedovolené zajištění trvalo, není rozhodující. Je-li předmětem soudního přezkumu*

posouzení zákonnosti správního rozhodnutí, pak, i kdyby nežádoucí následek ve formě reálného překročení limitní doby zajištění v individuálním případě nenastal, nezákonnost rozhodnutí o prodloužení zajištění zakládá již jen fakt, že toto rozhodnutí pro takový nezákonný postup otevíralo prostor.“ Nemusí jít přitom pouze o limit stanovený zákonem o pobytu cizinců. Není proto rozhodné, že stanovení doby zajištění na 90 dní v daném případě neodporuje zákonu o pobytu cizinců. Nařízení Dublin III má v souladu s čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie obecnou působnost a je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. V projednávané věci je přitom nesporné, že žalobkyně byla zajištěna za účelem jejího předání podle nařízení Dublin III. Stanoví-li tedy toto nařízení maximální délku zajištění, musí ji správní orgán ve svém rozhodnutí respektovat.

Zbývá posoudit, zda nařízení Dublin III ve svém čl. 28 stanoví limity doby zajištění cizince a zda doba zajištění žalobkyně v délce 90 dnů tyto limity překračuje.

Podle ust. § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009 nebo přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství; policie na dobu nezbytně nutnou zajistí i provázeného cizince v případě, že jeho průvoz nelze z objektivních důvodů dokončit bez nutné přestávky.

Podle ust. § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců policie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy předání nebo průvozu cizince. Je-li to nezbytné k pokračování přípravy předání nebo průvozu, je policie oprávněna dobu trvání zajištění prodloužit, a to i opakovaně. V řízení o prodloužení doby trvání zajištění cizince za účelem předání nebo průvozu je vydání rozhodnutí prvním úkonem v řízení. Odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení nejsou přípustné.

Podle čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III zajištění musí být co nejkratší a nesmí trvat déle než po dobu, která je nezbytná k náležitému provedení požadovaných správních řízení do doby provedení přemístění podle tohoto nařízení. Pokud je osoba zajištěna podle tohoto článku, lhůta pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět nesmí překročit jeden měsíc od okamžiku podání žádosti o mezinárodní ochranu. Členský stát, který vede řízení v souladu s tímto nařízením, požádá v těchto případech o urychlenou odpověď. Tato odpověď musí být poskytnuta do dvou týdnů od okamžiku obdržení žádosti. Není-li odpověď poskytnuta v této dvoutýdenní lhůtě, má se za to, že bylo žádosti vyhověno, což má za následek vznik povinnosti převzít nebo přijmout dotyčnou osobu zpět, včetně povinnosti zajistit její řádný příjezd. Pokud je osoba zajištěna podle tohoto článku, přemístění této osoby z dožadujícího členského státu do příslušného členského státu se provede, jakmile je to z praktického hlediska možné, a nejpozději do šesti týdnů od implicitního nebo explicitního vyhovění žádosti o převzetí či přijetí dotčené osoby zpět ze strany jiného členského státu nebo od okamžiku, kdy skončí odkladný účinek odvolání nebo žádosti o přezkum podle čl. 27 odst. 3. V případě, že dožadující členský stát nedodrží lhůty pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět, nebo pokud se přemístění neuskuteční ve lhůtě šesti týdnů uvedené v třetím pododstavci, nesmí být osoba dále zajištěna. Články 21, 23, 24 a 29 se použijí obdobně.

Citované ustanovení nestanoví explicitní maximální dobu trvání zajištění cizince. Ve svém prvním pododstavci stanoví obecně, že zajištění musí být co nejkratší. Kromě toho však ve svém pododstavci čtvrtém uvádí, že cizinec nesmí být zadržován po marném uplynutí lhůty pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět, respektive po marném uplynutí lhůty pro realizaci přemístění. Z těchto dvou lhůt tak nařízení implicitně činí zároveň maximální doby trvání zajištění. Ve světle výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu je pak nutno tyto

maximální doby respektovat již v rámci stanovení doby zajištění cizince v rozhodnutí o jeho zajištění (popř. prodloužení doby trvání zajištění). Nepostačuje spoléhání se na to, že správní orgán v případě uplynutí lhůt dostojí své povinnosti podle čl. 28 odstavce třetího, pododstavce čtvrtého nařízení Dublin III a cizince okamžitě propustí. Jeho pravomocné a vykonatelné rozhodnutí o zajištění (popř. o prodloužení doby trvání zajištění) by totiž i v takovém případě mohlo sloužit jako titul k dalšímu omezování osobní svobody cizince. Již samotná potencialita takového stavu, který by byl zjevně v rozporu s čl. 28 nařízení Dublin III, by způsobovala nezákonnost rozhodnutí o zajištění (popř. prodloužení doby trvání zajištění).

Jinými slovy z čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III plyne, že správní orgán při rozhodování o zajištění cizince za účelem jeho přemístění a při prodlužování doby trvání zajištění musí stanovit dobu trvání zajištění tak, aby v žádném případě nemohl nastat rozpor s pododstavcem čtvrtým uvedeného ustanovení. Nepodal-li dosud žádost o převzetí nebo přijetí zpět, nesmí přicházet v úvahu možnost, že by byl cizinec na základě rozhodnutí o zajištění zadržován přes marné uplynutí lhůty pro podání žádosti o převzetí nebo přijetí zpět. Podal-li již žádost o převzetí nebo přijetí zpět, nesmí přicházet v úvahu možnost, že by byl cizinec na základě rozhodnutí o zajištění zadržován přes marné uplynutí lhůty pro realizaci přemístění.

Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že nelze paušálně říci, že by čl. 28 nařízení Dublin III stanovil maximální dobu trvání zajištění určenou jako součet tří lhůt zde uvedených – jednoho měsíce, dvou týdnů a šesti týdnů. Z uvedeného ustanovení je totiž patrné, že přichází v úvahu řada variant, při nichž se celková maximální doba zajištění může značně lišit. Závisí totiž na tom, kdy dožadující členský stát požádá o převzetí nebo přijetí zpět, kdy příslušný členský stát žádosti vyhoví, popř. zda cizinec proti rozhodnutí o přemístění podá opravný prostředek s odkladným účinkem. Kupříkladu, požádal-li by správní orgán o převzetí cizince již po dvou týdnech (nikoliv po měsíci), mohla by šestitýdenní lhůta pro realizaci přemístění uplynout daleko dříve, než činí součet lhůt jednoho měsíce, dvou týdnů a šesti týdnů. Stanovení doby trvání zajištění na dobu odpovídající součtu těchto lhůt by tak umožňovalo omezení osobní svobody cizince přes marné uplynutí lhůty pro realizaci přemístění. Ještě závažnější situací, která by byla zjevně v rozporu s čl. 28 odst. 3 pododstavcem. 4 nařízení Dublin III, by bylo stanovení doby trvání zajištění na dobu odpovídající součtu uvedených tří lhůt a následné nepodání žádosti o převzetí cizince v jednoměsíční lhůtě. Limity doby trvání zajištění se proto musí podle názoru Nejvyššího správního soudu uplatnit samostatně v různých fázích procesu přemístění.

Kromě toho limitem pro dobu trvání zajištění nejsou všechny tři lhůty stanovené v čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III, nýbrž pouze lhůta jednoho měsíce pro podání žádosti o převzetí nebo přijetí zpět a lhůta šesti týdnů pro realizaci přemístění (viz znění čl. 28 odst. 3 pododstavec 4 nařízení Dublin III).

Promítne-li se výše uvedené do modelové situace, při rozhodování o zajištění cizince v první fázi procesu přemístění (do podání žádosti o převzetí nebo přijetí zpět) může správní orgán stanovit dobu trvání zajištění maximálně na jeden měsíc od okamžiku podání žádosti o mezinárodní ochranu. Po podání žádosti o převzetí nebo přijetí zpět pak může rozhodnout o prodloužení doby trvání zajištění tak, aby v případě okamžité odpovědi příslušného státu nemohla být překročena šestitýdenní lhůta pro realizaci přemístění (tedy na maximálně šest týdnů od podání žádosti o převzetí nebo přijetí zpět). V případě, že by příslušný stát neopověděl obratem (popř. by nastala domněnka souhlasu) a správní orgán by reálně nemohl realizovat přemístění v době, na kterou bylo stanoveno (resp. prodlouženo) zajištění, mohl by následně opět rozhodnout o prodloužení doby trvání zajištění do uplynutí lhůty pro realizaci přemístění (šest týdnů od sdělení souhlasu příslušného státu či nastoupení domněnky takového souhlasu). Tento modelový případ řeší situaci, kdy proti rozhodnutí o přemístění není podán opravný

prostředek s odkladným účinkem. Byl-li by podán, mohl by správní orgán v jakékoliv fázi procesu přemístění rozhodnout o prodloužení doby trvání zajištění o předpokládanou dobu trvání řízení o opravném prostředku. Správní orgán však nemůže předem spekulovat, zda takový opravný prostředek podán bude.

Výše provedená interpretace zdánlivě klade na správní orgán větší nároky, co se týče frekvence rozhodování o prodloužení doby trvání zajištění. Nejedná se však o nároky nikterak nepřiměřené. Nebude-li proti rozhodnutí o přemístění podán opravný prostředek s odkladným účinkem, lze reálně předpokládat, že správní orgán rozhodne o prodloužení doby trvání zajištění pouze jednou. Není totiž nijak nucen odkládat svou žádost o převzetí nebo přijetí zpět až na konec stanovené jednoměsíční lhůty. Stejně tak ani pro realizaci přemístění není nutné využít celou šestitýdenní lhůtu. Požadavek, aby správní orgán při samotném stanovení doby trvání zajištění respektoval maximální doby stanovené v čl. 28 nařízení Dublin III, tak spíše přispívá k urychlení administrativních kroků směřujících k realizaci přemístění a tím i k naplnění základního požadavku, aby omezení osobní svobody cizince trvalo co nejkratší dobu. Tento požadavek je vyjádřen nejen v samotném čl. 28 nařízení Dublin III, ale vyplývá také například z čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.; k tomu srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 11. 2008 ve věci *Rashed proti České republice*, stížnost č. 298/07).

Podle názoru Nejvyššího správního soudu neexistuje s ohledem na jasné znění a smysl čl. 28 nařízení Dublin III žádná rozumná pochybnost o tom, že má být interpretován výše provedeným způsobem. Není proto dán ani důvod pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie (viz např. jeho rozsudek ve věci 283/81 *CILFIT* (ECLI:EU:C:1982:335; body 10 – 20).

V nyní projednávané věci žalobkyně požádala o mezinárodní ochranu v Maďarské republice dne 1. 12. 2014. Dne 2. 12. 2014 pak byla žalobkyně zadržena v České republice a den poté (3. 12. 2014) vydala stěžovatelka žalobou napadené rozhodnutí o zajištění žalobkyně a stanovila dobu trvání zajištění na 90 dnů od okamžiku omezení osobní svobody.

O zajištění žalobkyně bylo rozhodnuto ve fázi, kdy ještě nebylo požádáno o přijetí žalobkyně zpět do Maďarské republiky. V této fázi však stěžovatelka mohla stanovit dobu trvání zajištění v souladu s čl. 28 nařízení Dublin III nejvýše na jeden měsíc od okamžiku podání žádosti o mezinárodní ochrany. Tuto lhůtu zjevně překročila a zatížila tak své rozhodnutí nezákonností.

Ačkoliv krajský soud učinil závěr o odlišné maximální době zajištění, dospěl ke zcela správnému závěru, že stanovení doby zajištění na 90 dnů od omezení osobní svobody bylo v dané věci v rozporu s čl. 28 nařízení Dublin III. Opodstatněně proto zrušil napadené rozhodnutí a výrok jeho rozsudku stojí na důvodech, které v řízení před Nejvyšším správním soudem v podstatné míře, byť ne zcela, obstály.

Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl (srov. také usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

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

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla, a nemá proto právo na náhradu nákladů

řízení. Úspěšné žalobkyni pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 19. února 2015

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu