



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **K. S.**, zastoupen opatrovníkem Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem, se sídlem Helénská 1799/4, Praha 2, proti žalovanému: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, odbor cizinecké policie, odd. pobytové kontroly, pátrání a eskort, se sídlem Křižíkova 20/12, Praha 8, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 8. 2015, č. j. KRPA-317063-31/ČJ-2015-000022, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 10. 2015, č. j. 4 A 65/2015 – 24,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Ustanovenému opatrovníkovi žalobce Mgr. Bc. Filipu Schmidtovi, LL.M., advokátovi, se sídlem Helénská 1799/4, Praha 2, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování ve výši 1.936 Kč, která je splatná do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobce byl spolu s manželkou a nezletilým synem dne 2. 8. 2015 na Hlavním nádraží v Praze kontrolován policejní hlídkou v rámci pobytové kontroly ve vlaku EC 172 Porta Bohemica z výchozí stanice Budapešť do cílové stanice Berlín. Uvedl, že směřuje do Německa, aby tam požádal o azyl, avšak doposud o mezinárodní ochranu nežádal. Téhož dne rozhodl žalovaný rozhodnutím č. j. KRPA-317063-18/ČJ-2015-000022 o zajištění žalobce dle § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), za účelem jeho předání dle Dohody mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o předávání a přebírání osob na společných státních hranicích (uveřejněna pod č. 1/2004 Sb.m.s., dále jen „readmisní dohoda se Slovenskou

republikou“). Doba zajištění byla stanovena na 30 dní. Dne 3. 8. 2015 odeslal žalovaný příslušným orgánům Slovenské republiky žádost o převzetí žalobce dle č. 2 odst. 6 readmisní dohody a navrhl termín předání na den 19. 8. 2015. Rozhodnutím ze dne 27. 8. 2015, č. j. KRPA-317063-31/ČJ-2015-000022 (dále jen „napadené rozhodnutí“), rozhodl žalovaný o prodloužení doby zajištění za účelem předání žalobce dle § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců o 30 dnů, jelikož do dne vydání napadeného rozhodnutí neobdržel od příslušných orgánů Slovenské republiky ke své žádosti žádnou odpověď.

[2] Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Uvedl, že dle Protokolu mezi Ministerstvem vnitra České republiky a Ministerstvem vnitra Slovenské republiky k provádění readmisní dohody se Slovenskou republikou (dále jen „protokol k readmisní dohodě“) měla žádaná smluvní strana odpovědět nejpozději do 7 dnů (tedy do 10. 8. 2015) a k samotnému předání mělo dojít ve lhůtě 7 dnů od doručení odpovědi (tedy nejpozději dne 17. 8. 2015). Jelikož ani ke dni 27. 8. 2015 neobdržel žalovaný od slovenských orgánů žádnou odpověď, lze jednoznačně usuzovat na to, že k předání žalobce na Slovensko nikdy nedojde, protože předpokládaný mechanismus nefunguje. Nebyl tedy naplněn účel zajištění dle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Nedodržením uvedených lhůt bylo dále porušeno právo žalobce na řádné provedení předání při ochraně jeho důstojnosti, předání tedy nelze provést ani do budoucna. Nebyla naplněna ani zákonná podmínka zajištění na dobu nezbytně nutnou, jelikož za tuto dobu je nutné v souladu s výše stanovenými lhůtami považovat lhůtu 14 dnů.

[3] Městský soud rozsudkem ze dne 2. 10. 2015, č. j. 4 A 65/2015 – 24 (dále jen „napadený rozsudek“), žalobu jako nedůvodnou zamítl. Uvedl, že dožadující správní orgán nemůže ovlivnit splnění lhůty žádanou smluvní stranou. Do té doby, než žádaná smluvní strana odpoví, nelze předvídat, jaký bude další postup a nelze tedy, jak tvrdí žalobce, dospět k závěru, že zajištění ztrácí smysl. Městský soud dále vycházel ze skutečnosti, že k předání žalobce dle readmisní dohody došlo dne 25. 9. 2015. Žalobce byl zajištěn na dobu nezbytně nutnou, neboť bylo třeba dosáhnout účelu zajištění, tedy předání žalobce podle sjednané mezinárodní smlouvy. Tohoto účelu bylo dosaženo. Nedošlo k překročení doby 180 dnů, která nesmí být překročena podle ust. § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Městský soud přihlédl také k rozsahu pohybu osob přes hranice jednotlivých států EU, lhůty původně předpokládané mezinárodní smlouvou lze pouze obtížně dodržet.

II.

Kasační stížnost

[4] Žalobce / stěžovatel / napadl rozsudek městského soudu včas podanou kasační stížností. Má za to, že výklad městského soudu není v souladu se zákonem, a především pak s ústavně garantovaným právem na ochranu osobní svobody tak, jak je interpretována zejména v judikatuře ESLP k článku 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Zbavení osobní svobody je legitimní pouze v případě, kdy je bezodkladně realizováno předání cizince. Pokud nejsou dodrženy časové limity pro realizaci předání cizince, pak jeho zbavení svobody není provedeno jen na dobu „nezbytně nutnou“ ve smyslu zákona o pobytu cizinců, a je tudíž nezákonné. Skutečnost, že žalovaný neměl v době vydání napadeného rozhodnutí včasnou, resp. žádnou reakci slovenských orgánů neobstojí jako důvod prodloužení zajištění. Rozhodnutí o zásahu do osobní svobody musí být řádně zdůvodněno. Dle článku 5 odst. 2 Úmluvy mají zadržené osoby právo znát důvody svého zadržení, stěžovateli mělo být jasně a srozumitelně podáno, z jakých důvodů přesně je zbaven svobody. Tyto náležitosti však napadenému rozhodnutí chybí. Informaci, že následně došlo k předání stěžovatele do Slovenské republiky, neměl a nemohl mít žalovaný v době vydání napadeného rozhodnutí k dispozici, městský soud měl z tohoto stavu při přezkumu vycházet. Výklad soudu, dle kterého je prodloužení zajištění legitimní s pouhým

pokračování

obecným odkazem na „očekávanou reakci“ dožádané strany je v rozporu čl. 15 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“), podle nějž *jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění*. V případě stěžovatele přitom tyto úkony s náležitou pečlivostí činěny nebyly, resp. správní orgán se tímto aspektem v rozhodnutí vůbec nezabýval.

[5] Stěžovatel dále namítá, že městský soud měl při přezkumu napadeného rozhodnutí přihlídnout k tomu, že se v případě stěžovatele jedná o zranitelnou kategorii cizinců – rodinu s malým dítětem, a zohlednit zvláštní situaci nezletilých dětí. Správní orgány měly též zkoumat, zda v případě stěžovatele a jeho rodiny je možné využít mírnějších opatření než zajištění, přesto tak neučinil ani žalovaný ani městský soud.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[7] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[8] Zajištění cizince představuje významný zásah do jeho osobní svobody, a proto může být provedeno pouze v souladu se zákony, Ústavou, Listinou základních práv a svobod a v neposlední řadě s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též Úmluva“), jíž je Česká republika vázána [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/08, ze dne 12. 5. 2009 (N 115/53 SbNU 427; 229/2009 Sb.), dostupný na <http://nalus.usoud.cz>].

[9] V posuzovaném případě lze zákonnou oporu pro zajištění stěžovatele nalézt zejména v zákoně o pobytu cizinců. Podle § 129 odst. 1 tohoto zákona platí, že *nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření za účelem vycestování, 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 Evropské unie*. Podle odst. 6 téhož ustanovení platí, že *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*. Podle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *nesmí doba zajištění překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody. V případě cizince mladšího 18 let nebo rodiny s nezletilými dětmi nesmí doba zajištění překročit 90 dnů*.

[10] Účelem zajištění je předání cizince, který neoprávněně vstoupil na území České republiky, do jiného státu. Uvedený účel však přesahuje suverenitu jednotlivého státu, k jeho dosažení je nutná také součinnost státu přijímajícího. Té se dá v praxi dosáhnout zejména prostřednictvím mezinárodních smluv o zpětném předávání a přebírání osob (označovány též jako „readmisní smlouvy“), které by měly usnadňovat vzájemné urychlené navracení osob bez oprávnění k pobytu na dotčeném území. Uvedené smlouvy jsou tradičně uzavírány v bilaterální formě. Dohody

o zpětném přebírání státních příslušníků třetích zemí, kteří nesplňují nebo již nesplňují podmínky pro vstup, přítomnost nebo pobyt na území některého členského státu, do země původu nebo do země, odkud přicházejí, však může uzavřít také Evropská Unie (srov. čl. 79 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské Unie). Tyto dohody jsou použitelné pro jednotlivé členské státy.

[11] Evropská unie považuje readmisní dohody za technický nástroj, který umožňuje zlepšení postupů spolupráce mezi správními orgány. Situace osob, na které se vztahují dohody o zpětném přebírání osob, není těmito dohodami zpravidla nijak upravena a tyto záležitosti jsou ponechány příslušným použitelným právním předpisům na úrovni mezinárodní, vnitrostátní a na úrovni EU (srov. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Hodnocení dohod EU o zpětném přebírání osob ze dne 23. 2. 2011, dostupné na <http://eur-lex.europa.eu>). Jsou to nástroje, jimiž se jednotlivé státy navzájem zavazují za sjednaných podmínek přijmout své občany nebo občany třetích států a osoby bez státního občanství poté, kdy bylo druhou smluvní stranou vydáno rozhodnutí o povinnosti opustit území. To vše při respektování procesních záruk vnitrostátního, resp. mezinárodního práva. Na úrovni Evropské unie představuje záruku férové a transparentní procedury návratu nelegálně pobývajících osob, včetně zachování jejich základních práv a lidské důstojnosti, zejména návratová směrnice, jejímž odrazem jsou příslušná ustanovení zákona o pobytu cizinců.

[12] Při uplatňování dohod a rozhodování o zajištění je třeba též respektovat ustanovení Úmluvy, jíž je Česká republika vázána. Čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy umožňuje zbavení svobody osoby v souladu s řízením stanoveným zákonem, *aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání*. Z rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že zajištění dle citovaného článku je ospravedlnitelné pouze pokud probíhá proces navrácení nebo vyhoštění, tyto procesy přitom musí probíhat s řádnou péčí ze strany příslušných státních orgánů. Zajištění musí mít oporu ve vnitrostátní právní úpravě a musí být v souladu s touto úpravou. Zároveň nesmí být „svévolné“, což je nutné chápat tak, že o zajištění musí být rozhodnuto v dobré víře, že dojde k naplnění jeho účelu, musí být vykonáno na odpovídajícím místě a v odpovídajících podmínkách a jeho délka by neměla přesáhnout dobu, ve které lze dosažení účelu zajištění rozumně předpokládat (srov. např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věcech *Mikolenko proti Estonsku*, č. 10664/05, *A. a ostatní proti Spojenému království*, č. 3455/05, *Chabal proti Spojenému království*, č. 22414/93, *Saadi proti Spojenému království*, č. 13229/03). Z čl. 5 odst. 2 Úmluvy vyplývá, že každý, kdo je omezen na osobní svobodě, musí být neprodleně seznámen s důvody tohoto omezení v jazyce, jemuž rozumí. Odst. 4 téhož článku Úmluvy garantuje každému právo na urychlený soudní přezkum rozhodnutí o zajištění.

[13] Readmisní dohoda se Slovenskou republikou je účinná od 1. 1. 2004 a již z jejího názvu je patrné, že jejím účelem je úprava předávání a přebírání osob na společných státních hranicích. Z předkládací zprávy vyplývá, že vzhledem k tomu, že slovenská strana nesouhlasila se sjednáním dohody na prezidentské úrovni, je dohoda navenek sjednána jako vládní. Byla však předložena k vyslovení souhlasu Parlamentu České republiky a k ratifikaci prezidentu republiky, neboť předkladatel měl za to, že jde o mezinárodní smlouvu o věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu ve smyslu čl. 49 písm. e) Ústavy, a mezinárodní smlouvu upravující práva a povinnosti osob ve smyslu čl. 49 písm. a) Ústavy, a to např. vzhledem k úpravě průvozu občanů třetích států obsažené v čl. 4 – 6 a úpravě poskytování informací o předávaných osobních údajích osobě, k níž se osobní údaje vztahují, v čl. 7 (srov. předkládací zpráva Senátu Parlamentu ČR ze dne 18. 3. 2003, senátní tisk **68/0**). Readmisní dohoda se Slovenskou republikou neupravuje lhůtu pro odpověď na žádost jedné ze smluvních stran o převzetí osoby ani lhůtu pro realizaci předání osoby.

pokračování

[14] Čl. 10 písm. b) readmisní dohody se Slovenskou republikou svěřil úpravu obsahu vyrozumění a žádostí o převzetí a průvoz osob a způsobu jejich podávání a vyřizování prováděcímu protokolu, který byl vzhledem ke svému obsahu sjednán na resortní úrovni a nepředkládán Parlamentu ke schválení ani prezidentu republiky k ratifikaci. Podle čl. 5 protokolu k readmisní dohodě *žádost o převzetí občana třetího státu musí být podána bez zbytečného odkladu, i když jeho okamžité předání není z důvodu právních nebo věcných překážek možné. Žádaná smluvní strana odpoví na žádost neprodleně písemně, nejpozději do 7 dnů ode dne doručení žádosti. Žádaná smluvní strana převezme občana třetího státu v dohodnutém termínu, který nesmí být delší než 7 dnů ode dne doručení odpovědi žádající smluvní straně, pokud jeho předání nebylo, po dobu trvání právních nebo věcných překážek, odloženo.*

[15] S ohledem na výše uvedené neshledal Nejvyšší správní soud napadený rozsudek, resp. napadené rozhodnutí nezákonným. Celková délka omezení osobní svobody stěžovatele činila 54 dní, byly tedy dodrženy limity stanovené zákonem o pobytu cizinců a návratovou směrnicí. Zároveň byl zajištěn za účelem zákonem předvídaným, tedy za účelem předání podle příslušné readmisní dohody. Tento účel byl vyjádřen výslovně na str. 2 napadeného rozhodnutí, není tedy pravda, jak dovozuje stěžovatel, že důvod zajištění v napadeném rozhodnutí chybí.

[16] Nejvyšší správní soud již v minulosti uvedl, že doba zajištění musí být stanovena na dobu nezbytně nutnou k dosažení sledovaného cíle či účelu zajištění, kterým je příprava cizince na jeho předání. Tato doba by neměla být přehnaně dlouhá, protože musí být vždy dodržena přísná omezení dle návratové směrnice (zajištění jako nejzazší opatření, upřednostňování jiných než donucovacích opatření, pravidelný soudní dohled nad rozhodnutími o zajištění a povinnost členských států provádět proces navrácení s náležitou pozorností). Zároveň musí být zjištěno, že vycestování cizince není vyloučeno. Jestliže byl stěžovatel zajištěn za účelem předání podle readmisní dohody, musí být zřejmé, že k předání podle této smlouvy vůbec může dojít (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 8 Azs 166/2015 – 52, nebo ze dne 31. 3. 2010, č. j. 2 As 80/2009 – 66).

[17] Dobu nezbytně nutnou ve smyslu zákona o pobytu cizinců je nutné vykládat jako dobu nutnou k naplnění účelu zajištění. Jak zdůraznil již městský soud, k předání stěžovatele dle readmisní dohody po vydání napadeného rozhodnutí došlo dne 25. 9. 2015. Ani předtím však nelze z žádné zjištěné skutečnosti usuzovat, že by měl být tento účel zmařen nebo že by dožádaný stát převzetí odmítl. Takovou skutečností nemůže být ani několikadenní prodleva příslušných orgánů Slovenské republiky s odpovědí na žádost žalovaného o převzetí, které měly dle prováděcího protokolu k readmisní dohodě odpovědět do 7 dnů od doručení žádosti. Bez ohledu na to, že ze správního spisu není zřejmé, kdy byla žádost žalovaného doručena, prováděcí protokol v tomto ohledu stanoví pouze technické podrobnosti provádění readmise a není právně závazný ve smyslu čl. 10 Ústavy. Nemůže tedy založit právo osoby, aby její předání bylo realizováno v tam uvedených lhůtách. Neobstojí tedy právní konstrukce stěžovatele, že zákonná úprava v § 129 zákona o pobytu cizinců bezprostředně navazuje na právní úpravu v prováděcím protokolu k readmisní dohodě.

[18] Stěžovateli lze dát za pravdu, že jakékoliv zajištění musí trvat co nejkratší dobu a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k realizaci vycestování dotčené osoby. Žalovaný odeslal žádost o předání stěžovatele bezodkladně v den následující po jeho zajištění. V době vydání napadeného rozhodnutí uplynulo 24 dní od odeslání uvedené žádosti (jak bylo uvedeno výše, ze správního spisu není možné zjistit datum doručení). Teoreticky je možné uvažovat o tom, že žalovaný mohl v mezidobí urgovat odpověď dožádané strany. Žádná skutečnost nicméně nenasvědčovala závěru, že by Slovenská republika žádost nevyřizovala nebo jiným způsobem neplnila své závazky vyplývající z readmisní dohody.

[19] Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že se nemohl věcně zabývat námitkami, že v případě stěžovatele nebyla dostatečně zhodnocena skutečnost, že se jedná o zranitelnou kategorii cizinců – rodinu s malým dítětem, a že správní orgány nezkoumaly, zda v případě stěžovatele a jeho rodiny je možné využít mírnějších opatření než zajištění. Jedná se o námitky, které stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl, a jako takové jsou tedy nepřijatelné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

IV.

Závěr a náklady řízení

[20] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu 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. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

[22] Jelikož je stěžovatel neznámého pobytu, byl mu usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2016, č. j. 6 Azs 253/2015 – 18, pro řízení o kasační stížnosti ustanoven opatrovník Mgr. Bc. Filip Schmidt, LL.M., advokát se sídlem Helénská 1799/4, Praha 2. Zástupci, který byl stěžovateli ustanoven soudem, náleží mimosmluvní odměna a hotové výdaje, které v tomto případě platí stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Soud vycházel z údajů, které mu sdělil ustanovený opatrovník (soudní spis, č. l. 25), a v souladu s těmito údaji přiznal opatrovníkovi žalobce částku 1.000 Kč za dva úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a doplnění kasační stížnosti [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 5 a s § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a částku 600 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů s těmito úkony spojených (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož je ustanovený zástupce registrovaným plátcem DPH, zvýšil soud přiznanou odměnu o částku 336 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Celkem tedy opatrovníkovi náleží 1.936 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně 9. června 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu