



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **A. L.**, zast. Mgr. Ing. Jakubem Backou, advokátem se sídlem Sevastopolská 378/16, Praha 10, proti žalované: **Policie České republiky**, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, se sídlem Masarykova 27, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 2. 2017, čj. KRPU-242800-79/ČJ-2016-040022-SV-RBK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 4. 2017, čj. 42 A 7/2017-28,

**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.
- III.** Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Ing. Jakubu Backovi, advokátu, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů v celkové výši 4 114 Kč, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalobce je státním příslušníkem Pákistánu. Výše specifikovaným rozhodnutím žalovaná prodloužila dobu jeho zajištění za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a to o 60 dnů. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil žalobou, kterou krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

**II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalované**

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Má za to, že krajský soud v jeho případě nesprávně vyhodnotil právní otázku, zda zajištění vůbec může splnit svůj účel. Pouhé využití opravných prostředků proti rozhodnutí o jeho správním vyhoštění mu zajistí, že bude ze zajištění propuštěn dříve, než toto rozhodnutí nabude právní moci a bude jej možné vykonat. Žalovaná a následně i krajský soud údajně nesprávně vyhodnotily otázku existence reálného předpokladu dosažení účelu zajištění.

[3] Žalovaná navrhuje kasační stížnost zamítnout.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[4] NSS při posuzování kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Ze správního spisu vyplynulo, že dne 24. 11. 2016 policie nalezla stěžovatele na silnici E55 u obce Cínovec ukrytého v kamionu srbské MPZ bez cestovních dokladů. Stěžovatele zajistila téhož dne v 05:00 hod. [§ 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky]. Dne 25. 11. 2016 policie zahájila řízení o správním vyhoštění stěžovatele. Téhož dne jej opětovně zajistila ve smyslu § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Dobu tohoto zajištění stanovila na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody stěžovatele. Stěžovatel se proti tomuto rozhodnutí bránil správní žalobou a posléze i kasační stížností, avšak bezúspěšně (viz rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2017, čj. 2 Azs 43/2017-24). Dne 29. 11. 2016 vydalo Ministerstvo vnitra závazné stanovisko, dle něhož bylo vycestování stěžovatele do Pákistánu možné. Po prvotních potížích s ověřováním totožnosti stěžovatele, kdy ani přes pohovor s tajemníkem Velvyslanectví Pákistánu v Praze či doložený rodný list nebyla najisto zjištěna jeho totožnost, uložila policie stěžovateli správní vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, a to na dobu jednoho roku; u stěžovatele neshledala překážky bránící vycestování (6. 2. 2017). Dne 10. 2. 2017 stěžovatel doručil policii odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění. Dne 13. 2. 2017 policie předala stěžovatelovo odvolání nadřízenému správnímu orgánu. Žalovaná pak dne 21. 2. 2017 vydala nyní přezkoumávané rozhodnutí, jímž prodloužila dobu zajištění stěžovatele o 60 dnů.

[7] Jedinou otázkou tohoto případu je, zda žalovaná mohla stěžovateli prodloužit dobu zajištění v situaci, kdy údajně nebylo postaveno najisto, že do konce maximální doby zajištění bude pravomocně rozhodnuto o jeho správním vyhoštění. Stěžovatel v žalobě a posléze v kasační stížnosti tvrdí, že účelu zajištění nebude možné v omezené době jeho zajištění dosáhnout. Proti rozhodnutí o správním vyhoštění se bránil odvoláním, které má ze zákona odkladný účinek, a dále plánoval podat správní žalobou, které zákon taktéž přiznává odkladný účinek. Žalovaná dle něj mohla očekávat, že účel jeho zajištění nebude dosažen již při vydání rozhodnutí o prodloužení zajištění.

[8] NSS předesílá, že při rozhodování této kauzy je vázán svými závěry v obdobném případě jiného cizince, který byl spolu s nynějším stěžovatelem zajištěn v rámci téže policejní akce;

pokračování

zajištění těchto cizinců totiž mělo velmi podobný průběh (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 6. 2017, čj. 10 Azs 101/2017-28).

[9] V obecné rovině je policie, pokud jsou splněny další zákonné podmínky, *oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto (§ 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců; zvýrazněni doplněno)*. Tzn., aby policie mohla zajistit cizince, resp. prodloužit jeho zajištění, stačí, když mu doručí oznámení o zahájení řízení o jeho správním vyhoštění.

[10] Stěžovateli je však třeba dát za pravdu, že cizince lze zajistit jen tehdy, lze-li předpokládat, že účel zajištění bude naplněn, tj. cizinec bude z území ČR vyhoštěn během doby, po kterou může trvat jeho zajištění. Zajištění není trestem, ale jen prostředkem k dosažení účelu zajištění.

[11] Podmínka tzv. reálného předpokladu dosažení účelu zajištění sice není v zákoně o pobytu cizinců výslovně zakotvena, vyplývá však z čl. 15 odst. 4 směrnice 2008/115/ES<sup>1</sup> (dále též jen „návrátová směrnice“). Tímto ustanovením směrnice podtrhuje význam zákazu svévolného zbavení či omezení svobody [viz čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie, či také čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod]. Aby byl zásah do osobní svobody cizince přípustný, musí mimo jiné sledovat vymezený účel. Správní orgán je proto při rozhodování o zajištění cizince povinen předběžně posoudit, zda je správní vyhoštění alespoň potenciálně možné. Pokud je odpověď záporná, nelze o zajištění cizince rozhodnout (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS). Ačkoliv je v tomto řízení přezkoumáváno rozhodnutí žalované o prodloužení doby trvání zajištění stěžovatele (nikoliv rozhodnutí o jeho zajištění), lze výše uvedené závěry rozšířeného senátu NSS použít přiměřeně i v tomto případě (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2016, čj. 4 Azs 18/2016 43, bod 33).

[12] O zákonném zajištění cizince přitom vskutku nelze hovořit, pokud je jasné, že cizinec má být ze zajištění propuštěn, aniž bude realizován cíl jeho zajištění, a to např. pro marné uplynutí max. délky doby jeho zajištění. Bez pravomocného a vykonatelného rozhodnutí o správním vyhoštění nelze úspěšně ukončit zajištění cizince.

[13] Na stěžovatelův případ je nutné nahlížet v širším kontextu zákona o pobytu cizinců, jednak co do těch ustanovení, která regulují maximální dobu zajištění, jednak těch, jež upravují přezkum rozhodnutí o správním vyhoštění. Dle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *nesmí* doba zajištění *překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody*.

[14] Stěžovatel byl zajištěn od dne 24. 11. 2016. Dne 6. 2. 2017 policie vydala rozhodnutí o jeho vyhoštění. Stěžovatel dne 10. 2. 2017 doručil odvolání proti rozhodnutí o jeho správním vyhoštění. Z úředního záznamu o zkoumání důvodů zajištění ze dne 13. 2. 2017 je zřejmé, že totožnost stěžovatele nebyla ani k tomuto datu za součinnosti pákistánského velvyslanectví ověřena, a nebyl tedy vystaven ani náhradní cestovní doklad nutný pro realizaci správního vyhoštění. Téhož dne bylo odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění spolu

<sup>1</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98-107).

se správním spisem předáno nadřízenému správnímu orgánu. Teprve v doplnění žaloby proti nyní přezkoumávanému rozhodnutí, tj. dne 23. 3. 2017, stěžovatel prohlásil, že se proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu o správním vyhoštění též plánuje bránit žalobou a případně i kasační stížností a že do konce maximální doby jeho zajištění nebude moci být z území ČR vyhoštěn.

[15] Za těchto skutkových okolností se žalovaná mohla v době rozhodování o prodloužení zajištění, tj. 21. 2. 2017, rozumně domnívat, že účel zajištění stěžovatele bude možno naplnit. Stěžovatel byl v den vydání napadeného rozhodnutí o prodloužení doby zajištění zajištěn teprve po dobu 90 dnů (od 24. 11. 2016 do 21. 2. 2017). Do konce maximální doby jeho zajištění, která dle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců činí 180 dnů, tedy zůstávalo 90 dnů. Stěžovatel se mylí, pokud se domnívá, že mu za této situace žalovaná nemohla prodloužit dobu zajištění o dalších 60 dnů. S ohledem na zbývající porci času z maximálně možné doby stěžovatelova zajištění tehdy nebylo na místě uvažovat o tom, že by policie nestihla v krátké době rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, které stěžovatel podal dne 10. 2. 2017, či krajský soud následně rozhodnout o eventuální žalobě, kterou stěžovatel údajně plánoval podat.

[16] Stěžovatel správně podotkl, že jak odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, tak eventuální žaloba mají ze zákona odkladný účinek (§ 169 odst. 5 a § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Rozhodnutí o správním vyhoštění tedy nelze vykonat; vykonatelnost rozhodnutí se v případě podání žaloby odkládá až do rozhodnutí krajského soudu o žalobě. Na druhou stranu je však třeba zdůraznit, že řízení o správním vyhoštění i následné řízení před soudem je svázáno krátkými zákonnými lhůtami jednak na podání opravných prostředků či žaloby, jednak na vydání rozhodnutí. V posuzovaném případě stěžovatel odvolání proti správnímu vyhoštění sice podal (10. 2. 2017), avšak ze spisu je patrné, že do rozhodnutí o prodloužení doby zajištění (21. 2. 2017) policie o něm nestihla navzdory lhůtě dle § 169 odst. 4 zákona o pobytu cizinců rozhodnout. Na tomto místě je třeba korigovat nesprávný názor krajského soudu, který měl za to, že lhůta pro rozhodnutí o odvolání proti správnímu vyhoštění se řídí § 90 odst. 6 ve spojení s § 71 odst. 3 správního řádu. Tato chyba krajského soudu však nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku, a to i vzhledem ke kontextu argumentu, při němž ji krajský soud udělal.

[17] NSS stěžovatele upozorňuje, že mu nepřísluší rozhodovat o hypotetických otázkách. Nemůže v posuzované kauze hodnotit, zda by krajský soud stihl rozhodnout o žalobě, jejíž podání sice stěžovatel avizoval, avšak do data vydání napadeného rozhodnutí ji nepodal. Pouze pro pořádek NSS uvádí, že i pokud by stěžovatel podal správní žalobu, nelze bez dalšího presumovat, že soud o ní nerozhodne dříve než právě za 60 dnů (max. lhůta dle § 172 odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Tím méně pak lze presumovat postup NSS, a to včetně event. přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Zákonnost zajištění nelze odvíjet od hypotetických úkonů, které stěžovatel teprve v budoucnu plánuje učinit.

[18] Lhůty do rozhodování o správním vyhoštění mj. promítají zásadu rychlosti řízení (§ 6 správního řádu). Jde o lhůty maximální, v nichž je třeba učinit úkon, resp. vydat rozhodnutí. Jak na jedné straně cizinec, tak správní orgány a soudy na straně druhé mohou jednotlivé úkony, resp. rozhodování o věci, činit ve lhůtách kratších. Podání opravných prostředků v řízení o správním vyhoštění, resp. příslib jejich uplatnění, tedy nemůže sám o sobě vylučovat jakékoliv zajištění cizince za účelem správního vyhoštění. Pokud vzhledem ke zbývající porci dnů z max. možné doby zajištění zbývá alespoň taková část, že vyhoštění cizince bude v této době i přes uplatnění opravných prostředků *alespoň potenciálně možné*, nelze na zajištění cizince rezignovat. Naopak, je třeba usilovat o urychlení průběhu řízení o opravných prostředcích

pokračování

podaných proti rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. Za tímto účelem policie může např. urgovat odpovědné orgány, aby odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění rozhodly neprodleně, nebo též v rámci vyjádření k podané žalobě požádat soud o projednání věci mimo pořadí dle § 56 odst. 1 s. ř. s. V době vydání nyní přezkoumávaného rozhodnutí žalovaná tudíž nemohla dospět k závěru, že účel zajištění bude „zmařen“ prostým uplatněním opravných prostředků proti rozhodnutí o správním vyhoštění.

[19] NSS také zvážil, zda jakožto soud, proti jehož rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, nemá v této věci položit Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku (čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie) ohledně výkladu čl. 15 odst. 5 návratové směrnice. Přitom shledal, že toto ustanovení je vzhledem k dosavadní judikatuře Soudního dvora EU k návratové směrnici dostatečně jasné (*acte éclairé*).

[20] Na rozdíl od stěžovatele má NSS za to, že zákon o pobytu cizinců cit. ustanovení návratové směrnice transponuje řádně. Tuzemský právní řád poskytuje dostatečné procesní záruky rychlosti jak správního, tak soudního řízení ve věcech správního vyhoštění cizinců. Český zákonodárce, zjevně inspirován nálezem sp. zn. Pl. ÚS 25/97<sup>2</sup>, dokonce *nad rámec* povinností plynoucích ze směrnice přiznal odkladný účinek *všem* odvoláním a žalobám podaným ve věcech správního vyhoštění cizinců (srov. čl. 9 a čl. 13 odst. 2 návratové směrnice). Nicméně stěžovatel tuto relativně štědrá procesní garanci osobní obrany cizince proti rozhodnutí o správním vyhoštění nyní obrací proti institutu zajištění cizinců za účelem správního vyhoštění (k úrovni ochrany procesních práv srov. zejména rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-383/13 PPU, *M. G. a N. R.*<sup>3</sup>). Stěžovatelova argumentace by ve svých důsledcích vedla k funkčnímu vyprázdnění institutu zajištění cizince za účelem správního vyhoštění. Jeho výtka je i proto nedůvodná.

[21] Nelze opominout, že policie má ve smyslu § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců povinnost po celou dobu zajištění cizince zkoumat, zda důvody zajištění *trvají*. Zjistí-li proto policie, že účel zajištění – v tomto případě správní vyhoštění – nebude možno v budoucnu realizovat, odpadne tím i důvod samotného zajištění. V takovém případě cizince neprodleně propustí. V posuzovaném případě policie průběžně zkoumala, zda důvody zajištění trvají (viz úřední záznamy ze dne 11. 12. 2016, 12. 1. 2017, 30. 1. 2017, 13. 2. 2017 a po vydání napadeného rozhodnutí pak úřední záznamy ze dne 2. 3. 2017, 24. 3. 2017, 10. 4. 2017 a konečně 5. 5. 2017). I sám stěžovatel přitom disponuje nástrojem k zahájení periodického přezkumu zákonnosti jeho zajištění. V rámci žádosti o propuštění ze zařízení může namítnout, že důvody jeho zajištění již netrvají, resp. též to, že nebude možné dosáhnout účelu zajištění. Proti zamítavému rozhodnutí se navíc může bránit správní žalobou (§ 129a odst. 2 téhož zákona).

[22] Na výše uvedených závěrech nic nemění ani to, že zajištění stěžovatele v konečném důsledku nesplnilo svůj účel - stěžovatel byl z důvodu uplynutí maximální doby zajištění ve smyslu § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ze zajištění dne 22. 5. 2017 propuštěn a od tohoto dne mu byl udělen výjezdní příkaz s účinností do 21. 6. 2017. Jak uvedeno výše, policie nemohla v den vydání napadeného rozhodnutí, tj. 21. 2. 2017, rozumně předpokládat, že navzdory krátké zákonné lhůtě pro rozhodnutí (§ 169 odst. 4 zákona o pobytu cizinců) a také jejím následným urgencím nestihne odvolací správní orgán do 22. 5. 2017 rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění.

<sup>2</sup> Nález ÚS ze dne 13. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97 (N 53/11 SbNU 25; 159/1998 Sb.).

<sup>3</sup> Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 10. 9. 2013 ve věci *M. G. a N. R.*, C-383/13 PPU, ECLI:EU:C:2013:533.

Do uplynutí maximální doby pro zajištění stěžovatele totiž v momentu vydání sporného rozhodnutí zůstala polovina této doby, tj. 3 měsíce. Během nich lze běžně při zachování náležité pečlivosti, aktivního a svědomitého přístupu správních orgánů dokončit veškeré úkony, které jsou podmínkou vyhoštění cizince (srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2011, čj. 1 As 119/2011-39, bod 29). Potenciální možnost dosažení požadovaného výsledku proto bylo možné přepokládat.

[23] Konečně NSS není zřejmé, proč stěžovatel v kasační stížnosti argumentuje, že v jeho případě nebylo možné prodloužit dobu zajištění nad 180 dnů ve smyslu § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Tato otázka jednak nesouvisí s předmětem tohoto řízení, jednak ani žalovaná, ani krajský soud neměly za to, že by byly u stěžovatele dány podmínky pro prodloužení zajištění dle cit. § 125 odst. 2.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalované náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[26] Podle § 35 odst. 8 ve spojení s § 120 s. ř. s. advokátovi, který byl stěžovateli ustanoven usnesením krajského soudu ze dne 7. 3. 2017, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ustanovený zástupce provedl ve věci jeden úkon právní služby, kterým je sepsání kasační stížnosti, tj. písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. NSS přitom nemohl uznat zástupcem stěžovatele uplatněný nárok na proplacení odměny za úkon právní služby, která měla spočívat v poskytnutí další porady stěžovateli dne 2. 2. 2017. Doložené potvrzení o právní konzultaci se totiž vztahuje k jiné právní věci vedené u téhož krajského soudu, konkrétněji k řízení o přezkumu rozhodnutí žalované o prvotním zajištění stěžovatele (č. 1. 5 spisu NSS). Za provedení úkon právní služby zástupci stěžovatele 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 paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Za úkony právní služby tedy ustanovenému zástupci náleží 3 400 Kč a dále částka odpovídající DPH ve výši 21 %, celkem tedy 4 114 Kč. Tato částka bude ustanovenému zástupci stěžovatele vyplacena z účtu NSS do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 27. července 2017

Zdeněk Kühn  
předseda senátu