



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **H. P.**, zast. JUDr. Ing. Jakubem Backou, advokátem, se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje**, se sídlem Nádražní 2437/2, Plzeň, proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 10. 2017, č. j. KRPP-159435-6/ČJ-2017-030022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 7. 2018, č. j. 17 A 138/2017 – 70,

t a k t o :

- I. V řízení **s e p o k r a č u j e .**
- II. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Ing. Jakubu Backovi, advokátovi, se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování žalobce v řízení o kasační stížnosti ve výši celkem 4.114 Kč. Tato částka bude zástupci žalobce vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce se u Krajského soudu v Plzni domáhal zrušení rozhodnutí žalované označeného v záhlaví, kterým byl podle § 129 odst. 1 v návaznosti na § 129 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, zajištěn za účelem předání podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009, tj. Dohodou mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o předávání a přebírání osob na společných státních hranicích. Doba zajištění byla dle § 129

odst. 6 zákona o pobytu cizinců stanovena na 20 dnů od okamžiku omezení osobní svobody, tj. od 21. října 2017 od 18:00 hodin.

[2] Žalobce v žalobě namítal, že žalovaná jej zajistila za účelem předání na Slovensko, aniž by se blíže zajímala o to, v jakém postavení se nachází, a zejména o to, co lze od žalobcova předání na Slovensko očekávat, včetně možného vydání do Iránu. Podle žalobce nedošlo ke splnění přísné podmínky omezení osobní svobody postulované v obecných předpisech zabezpečujících ochranu základních lidských práv, a to konkrétně ve vztahu k čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále též „Úmluva“). Žalobce dále označil institut readmise za rozporný s ústavním pořádkem České republiky.

[3] Krajský soud usnesením ze dne ze dne 8. 1. 2018, č. j. 17 A 138/2017 - 35, řízení o žalobě zastavil s odkazem na § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 47 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti žalobce rozsudkem ze dne 27. 2. 2018, č. j. 4 Azs 17/2018 - 28, toto usnesení krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud následně rozsudkem označeným v záhlaví žalobu zamítl. Neshledal, že by v posuzovaném případě bylo postupováno v rozporu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků, Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a s návratovou směrnicí. K namítanému nesouladu institutu readmise s ústavním pořádkem České republiky soud konstatoval, že není věcně příslušný k rozhodování o ústavní konformitě platných zákonů, ani mezistátních dohod. Důvodnou neshledal soud ani námitku nezvážení možných rizik spojených s předáním do Slovenské republiky s odkazem na zásadu vzájemné důvěry mezi členskými státy Evropské unie.

[5] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 30. 10. 2018, č. j. 4 Azs 263/2018 - 34, řízení o kasační stížnosti přerušil, jelikož usnesením ze dne 23. 11. 2017, č. j. 10 Azs 252/2017 - 43, byla zdejší soudem předložena Soudnímu dvoru Evropské unie předběžná otázka, zda „[b]rání výklad čl. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU (Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 96) ve spojení s čl. 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie takové vnitrostátní právní úpravě, která znemožňuje Nejvyššímu správnímu soudu přezkoumat soudní rozhodnutí ve věcech zajištění cizince poté, co je cizinec ze zajištění propuštěn?“, přičemž tato předběžná otázka byla rozhodující pro další postup ve věci.

[6] Ústavní soud nálezem ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců zrušil. Překážka pokračování v řízení proto odpadla, ačkoliv dosud nebylo rozhodnuto o předběžné otázce, pro kterou bylo řízení přerušeno. Soud proto podle § 48 odst. 6 s. ř. s. rozhodl, že v řízení se pokračuje.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že krajský soud vypořádal jeho žalobní námitky nedostatečně a nesprávně. Stěžovatel trvá na tom, že v případě jeho zajištění, tedy zajištění podle readmisní dohody mezi Českou a Slovenskou republikou, nebyly naplněny ústavní závazky České republiky, a to i s ohledem na to, že v rozporu s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, nebylo v případě stěžovatele možné konstatovat, že jeho osobní svoboda byla omezena za splnění podmínky, že vůči němu probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání, což soud ve svém vyhodnocení žalobních námitek zcela pominul.

[8] Příčinou nezákonnosti rozhodnutí žalované je pak zjevně to, že vnitrostátní úprava readmise je velmi strohá a fakticky zahrnuje pouze § 129 zákona o pobytu cizinců, tedy zajištění

pokračování

za účelem readmise. Zákon o pobytu cizinců, ani jiný právní předpis, již neupravuje samostatně otázky spojené s návratem cizince podle readmisní smlouvy, zejména co do ochrany práv těchto osob. Předávanému cizinci není vydáváno žádné výslovné rozhodnutí o předání, vůči kterému by se mohl bránit (před vydáním v samostatném řízení či po jeho vydání např. u správního soudu). Pouze je mu vydáno rozhodnutí o zajištění.

[9] Institut readmise tak podle stěžovatele nepřijatelným způsobem zasahuje do základního práva stěžovatele na soudní ochranu, jelikož jej této možnosti zcela zbavuje. Podle čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Podle čl. 8 odst. 2 věty první Listiny nesmí být nikdo stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon, přičemž v rozporu s tímto ustanovením je pak samotné „faktické rozhodnutí“ o readmisi, jež není pouze opatřením regulujícím migrační politiku (jakým je např. rozhodnutí o správním vyhoštění), nýbrž je opatřením fakticky zasahujícím do osobní svobody cizince.

[10] Stejně tak stěžovatel trvá na tom, že žalovaná nesprávně nijak nezkoumala minulost stěžovatele a především eventuální hrozby, kterým může být vystaven na Slovensku a zejména ve svém domovském státě Íránu, kam by případně mohl být Slovenskem předán. Názor krajského soudu, podle nějž je třeba presumovat existenci právních standardů Evropské unie na Slovensku, se z podstaty věci uplatní v případě dublinského řízení, nikoliv však v případě předání na základě readmisní dohody.

[11] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] 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 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný, jelikož je z něj zřejmé, jakým způsobem se krajský soud vypořádal s žalobními námitkami. Odůvodnění je sice stručné, nicméně přezkum rozsudku Nejvyšším správním soudem umožňuje.

[15] Stěžovatel namítá, že jeho zajištění bylo v rozporu s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Krajský soud tuto námitku vypořádal stručným odkazem na to, že není věcně příslušný k přezkoumání souladu právní úpravy obsažené v § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Nejvyšší správní soud předesílá, že tento názor krajského soudu je zcela nesprávný, neboť toto oprávnění, resp. povinnost obecné soudy mají. Dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky v případě, že by soud dospěl k názoru o rozporu zákonného ustanovení s ústavním pořádkem, měl by povinnost předložit Ústavnímu soudu návrh na zrušení takového protiústavního ustanovení zákona. Pokud by pak zákonné ustanovení, které by mělo být v projednávané věci aplikováno, bylo v rozporu mezinárodní smlouvou zavazující Českou republiku, k jejíž ratifikaci dal souhlas Parlament České republiky, pak by dle čl. 10 Ústavy musela být aplikována tato mezinárodní smlouva namísto protichůdného ustanovení českého zákona (srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2007, č. j. 6 As 55/2006 - 96,

č. 1404/2007 Sb. NSS, a další navazující judikatura). Přestože důvody, pro které krajský soud tuto žalobní námitku považoval za nedůvodnou, jsou nesprávné, Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke kasaci napadeného rozsudku. Žalobní bod byl totiž vskutku nedůvodný, jak bude dále vysvětleno, a proto by zrušení napadeného rozsudku nemohlo pozici stěžovatele nijak změnit a pouze by přispělo k prodloužení soudního řízení, což je nežádoucí zejména v projednávané věci, kde jde o posouzení zákonnosti zajištění cizince (srov. § 56 odst. 3 s. ř. s.).

[16] Podle 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy je možné omezit osobní svobodu zákonem stanoveným způsobem v případě zákonného zatčení nebo jiného zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území, nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.

[17] Podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců 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; policie na dobu nezbytně nutnou zajistí i provázeného cizince v případě, že jeho průvoz nelze z objektivních důvodů dokončit bez nutné přestávky.“

[18] Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 Azs 253/2015 - 37, souladem zajištění cizince podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců za účelem readmise, a to jmenovitě na základě Dohody mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o předávání a přebírání osob na společných státních hranicích, s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy zabýval a shledal tuto právní úpravu souladnou s Úmluvou. Nejvyšší správní soud zde zejména uvedl, že: „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, Chahal 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.“ V dalším proto Nejvyšší správní soud nyní na odůvodnění citovaného rozsudku pro stručnost odkazuje.

[19] Zajištění cizince za účelem readmise podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je tedy v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, pokud jsou dodrženy podmínky vyplývající z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

[20] V posuzovaném případě nejsou pochybnosti o tom, že stěžovatel neoprávněně vstoupil na území České republiky, přes které projížděl před svým zadržením ve Spolkové republice Německo a byl zajištěn postupem předpokládaným zákonem. Stěžovatel však rozpor s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy spatřuje v tom, že k omezení jeho osobní svobody došlo na základě faktického „rozhodnutí“ o předání na základě readmisní smlouvy, o kterém nebylo vedeno žádné řízení a nebylo o něm vydáno formalizované rozhodnutí. K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že důvod pro omezení osobní svobody uvedený v čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy spočívající

pokračování

v omezení osobní svobody „*osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání*“, je třeba vykládat tak, že nejde nezbytně pouze o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu, ale i o jiný postup směřující k předání cizince. Zde lze poukázat na anglické znění dotčeného ustanovení Úmluvy, které nehovoří o osobě, proti níž probíhá „řízení“, ale o osobě, proti níž jsou podnikány kroky s cílem ji vyhostit nebo vydat („*against whom action is being taken with a view to deportation or extradition*“). Rovněž předání cizince podle mezinárodní smlouvy z důvodu jeho neoprávněného pobytu na území lze považovat pro účely výkladu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy za ekvivalentní pojmu „vyhoštění“. V případě stěžovatele je nesporné, že takové kroky bezprostředně směřující k jeho bezodkladnému předání na Slovensko byly činěny (22. 10. 2017 byla slovenská strana požádána o převzetí stěžovatele a dne 26. 10. 2017 bylo předání fakticky uskutečněno).

[21] Pokud stěžovatel namítá, že cizinci není vydáno žádné rozhodnutí o readmisi, proti kterému by se mohl soudně bránit, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že předmětem tohoto řízení je přezkum rozhodnutí o zajištění. Jak správně upozorňuje v kasační stížnosti také stěžovatel, vydání rozhodnutí o zajištění cizince není podmínkou jeho readmise podle mezinárodní smlouvy. Skutečnost, že se o readmisi nevydává rozhodnutí, proto sama o sobě nemůže být relevantní pro přezkum zákonnosti rozhodnutí o zajištění, proti kterému se stěžovatel může bránit správní žalobou a také tak učinil. V posuzovaném případě tedy nelze konstatovat porušení práva na přístup k soudu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

[22] Soud přitom při přezkumu zákonnosti zajištění za účelem předání do jiného státu může zkoumat důvody předání. Zajištění cizince za účelem předání je možné totiž pouze tehdy, když bude možné zákonný účel zajištění, tj. v posuzovaném případě jeho předání, uskutečnit (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150). Proti úkonům žalované směřujícím proti jeho předání do jiného státu na základě neadmisiční dohody se ostatně stěžovatel může bránit zásahovou žalobou (§ 82 a násl. s. ř. s.), včetně případného návrhu na vydání předběžného opatření dle § 38 s. ř. s.

[23] Stěžovatel v této souvislosti namítal, že žalovaná nezkoumala eventuální hrozby, kterým může být vystaven na Slovensku a zejména ve svém domovském státě Íránu, kam by případně mohl být Slovenskem předán, a které by mohly představovat překážku jeho readmise. Nejvyšší správní soud konstatuje, že na tuto otázku lze analogicky vztáhnout závěry vyslovené v judikatuře Nejvyššího správního soudu k předání cizince do jiného členského státu Evropské unie podle nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 604/2013 („Dublin III“), s ohledem na možnou existenci systémových nedostatků azylového řízení a podmínek přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv Evropské unie.

[24] Z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2018, č. j. 4 Azs 73/2017 - 29, vyplývá, že „[s] ohledem na zásadu vzájemné důvěry členských států, má správní orgán povinnost otázku systémových nedostatků výslovně v rozhodnutí o zajištění vypořádat i bez námitek pouze tehdy, dospěje-li sám k závěru, že takové nedostatky ve státě, kam má být cizinec následně předán existují, případně jsou-li o jejich existenci důvodně pochybnosti. Pochybnosti mohou s ohledem na různorodost konkrétních případů vyvstávat z mnoha okolností a jejich existence proto nemůže být vázána jen na skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti.“

[25] V posuzovaném případě se žalovaná otázkou možného nelidského či ponižujícího zacházení se stěžovatelem na Slovensku skutečně výslovně nezabývala. Nejvyššímu správnímu soudu však z jeho úřední činnosti nejsou známy žádné pochybnosti o systémových nedostacích právního státu na Slovensku potenciálně stěžovatele ohrožujících na jeho základních právech,

včetně hrozby nelidského či ponižujícího zacházení nebo porušení zásady *non refoulement*. Stěžovatel pak na žádné takové nedostatky neupozornil ani žalovanou, ani později neuvedl v žalobě ani v kasační stížnosti. Žalovaná proto nepochybila, pokud se touto otázkou nezabývala, a tato skutečnost nemá za následek nepřezkoumatelnost či nezákonnost rozhodnutí o zajištění stěžovatele. Žádné jiné okolnosti, které by mohly představovat překážku realizace readmise stěžovatele neuvedl. Co se týče eventuálních negativních následků spojených s případným dalším předáním stěžovatele do země jeho původu, je třeba zdůraznit, že stěžovatel nepožádal o mezinárodní ochranu. V případě, že by se obával, že v zemi původu mu hrozí závažná újma, mohl o mezinárodní ochranu požádat jak v Německu (odkud byl předtím do České republiky předán), tak v České republice, tak i následně na Slovensku.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[26] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[27] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává.

[28] Zástupci stěžovatele, který byl stěžovateli ustanoven usnesením krajského soudu ze dne 3. 11. 2017, č. j. 17 A 138/2017 - 13, se podle § 35 odst. 9 s. ř. s. s přihlédnutím k § 7 bodu 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s odst. 3 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přiznává odměna za zastupování ve výši 3.100 Kč za jeden úkon právní služby, a to sepsání kasační stížnosti. Zástupci se dále přiznává paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč. Celkem tedy náleží zástupci stěžovatele odměna 3.400 Kč. Jelikož ustanovený zástupce je plátcem DPH, jeho odměna se zvyšuje o tuto daň na částku 4.114 Kč, která mu bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese stát.

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

V Brně dne 9. ledna 2019

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu