



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **R. D. C.**, zastoupen Mgr. Gabrielou Kopuleťou, advokátkou se sídlem Havlíčkova 1043/11, Praha 1, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje**, se sídlem Nádražní 2437/2, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 2. 2019, č. j. 17 A 31/2019 - 28,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 2. 2019, č. j. 17 A 31/2019 - 28, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje ze dne 11. 1. 2019, č. j. KRPP-6171-4/ČJ-2019-030022 **se ruší.**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Ustanovené zástupkyni Mgr. Gabriele Kopuleté **se p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 3 400 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 11. 1. 2019, č. j. KRPP-6171-4/ČJ-2019-030022 žalovaná 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, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“) zajistila žalobce za účelem jeho předání do Italské republiky nebo Spolkové republiky Německo, přičemž doba zajištění byla stanovena v délce 86 dnů od okamžiku omezení osobní svobody.

II.

[2] Žalobu proti napadenému rozhodnutí žalované Krajský soud v Plzni (dále též „krajský soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Uvedl, že žalovaná v napadeném rozhodnutí dostatečně popsala všechny skutečnosti zjištěné o žalobci, okolnosti jeho zajištění a vysvětlila též přezkoumatelným způsobem, jaké úvahy ji vedly k zajištění žalobce a proč neužila mírnějších opatření. Zjištěné skutečnosti dle krajského soudu nespovídají o tom, že by žalobce s policejními orgány v budoucnu spolupracoval, zdržoval se na udané adrese nebo se pravidelně hlásil. Krajský soud poukázal na to, že žalovaná nepřekročila maximální hranici pro zajištění v délce trvání 180 dnů dle zákona o pobytu cizinců. Lhůty stanovené v 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 též „nařízení Dublin III“), je třeba vnímat pouze jako lhůty administrativní, které mají napomáhat hladkému průběhu procesu přemístění. V této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2017, č. j. 3 Azs 198/2016 - 19. V posuzované věci byla doba zajištění stanovena v rámci těchto lhůt s ohledem na předchozí zkušenosti žalované v obdobných případech. Z judikatury plyne právo na pravidelný soudní přezkum důvodů trvání zbavení osobní svobody, a to buďto automaticky nebo z iniciativy cizince. Bylo na žalobci, zda se bude bránit proti rozhodnutí o zajištění podáním správní žaloby, nebo podá žádost o propuštění a bude iniciovat soudní přezkum až v této fázi. Žalobce byl o možnostech obrany řádně poučen.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

[4] Namítá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku stanovení délky zajištění za účelem jeho předání. Jeho závěry jsou v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 167/2017 - 72, v němž byla řešena rovněž otázka, zda je doba zajištění v délce 86 dnů v rozporu s čl. 28 nařízení Dublin III. Stěžovatel požádal o mezinárodní ochranu v Italské republice a Spolkové republice Německo. Následně byl dne 10. 1. 2019 zadržen na území České republiky a dne 11. 1. 2019 bylo rozhodnuto o jeho zajištění, a to ve fázi, kdy ještě nebylo požádáno o jeho přijetí zpět do Italské republiky nebo Spolkové republiky Německo. V souladu s uvedeným rozsudkem zdejšího soudu mohla žalovaná stanovit dobu trvání zajištění v souladu s článkem 28 nařízení Dublin III nejvýše na jeden měsíc, neboť ještě nebyla Italské republice nebo Spolkové republice Německo podána žádost o převzetí stěžovatele. Napadené rozhodnutí je proto nezákonné z důvodu překročení maximální možné zákonné doby zajištění ve smyslu čl. 28 nařízení Dublin III. Proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalované.

[5] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila a odkázala na své vyjádření k žalobě.

IV.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

pokračování

[8] Předmětem sporu je otázka, zda stanovení doby zajištění stěžovatele na dobu 86 dnů způsobuje nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

[9] Podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců [n]elze-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.

[10] Podle § 129 odst. 6 zákona o pobytu cizinců [p]olicie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění s přihlídnutím ke 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

[11] Podle čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III [z]ajištění 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 dvou týdnů 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.

[12] Výkladem citovaného ustanovení nařízení Dublin III se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval (viz rozsudky ze dne 19. 2. 2015, č. j. 7 Azs 11/2015 - 32, ze dne 22. 12. 2015, č. j. 4 Azs 234/2015 - 36, ze dne 30. 8. 2017, č. j. 2 Azs 156/2017 - 29, ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 167/2018 - 72, ze dne 27. 5. 2019, č. j. 8 Azs 244/2017 - 64, či ze dne 18. 6. 2019, č. j. 8 Azs 112/2018 - 83). Dle uvedené judikatury citované ustanovení nestanoví 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 judikatury zdejšího soudu je pak nutno tyto maximální doby respektovat již v rámci stanovení doby zajištění cizince v rozhodnutí o jeho 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 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.

[13] 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 prodloužování doby trvání zajištění musí stanovit dobu trvání zajištění tak, aby v žádném případě nemohl nastat rozpor s pododstavcem čtvrtým uvedeného ustanovení.

[14] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, 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. Limity doby trvání zajištění se proto musí podle názoru Nejvyššího správního soudu uplatnit samostatně v různých fázích procesu přemístění (shodně viz rozsudek č. j. 7 Azs 11/2015 - 32 a navazující výše uvedená judikatura).

[15] 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) [shodně viz rozsudek č. j. 7 Azs 11/2015 - 32 a navazující výše uvedená judikatura].

[16] Výše provedený výklad zdánlivě klade na správní orgán větší nároky, co se týče frekvence rozhodování o prodloužování doby trvání zajištění. Nejedná se však o nároky nikterak nepřiměřené, vzhledem k povaze institutu zajištění. 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 ESLP ze dne 27. 11. 2008 ve věci *Rashed proti České republice*, stížnost č. 298/07 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2015, č. j. 4 Azs 234/2015 - 36).

[17] Zdejší soud považuje i nadále výše uvedené závěry za správné a nevidí důvod, proč by se od nich měl v posuzovaném případě odchýlit. Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatel požádal o udělení mezinárodní ochrany v Italské republice a Spolkové republice Německo a následně byl zadržen v České republice. Poté bylo rozhodnuto o jeho zajištění na 86 dní od okamžiku omezení osobní svobody. O zajištění bylo rozhodnuto ve fázi, kdy ještě nebylo požádáno o jeho přijetí zpět do Italské republiky nebo Spolkové republiky Německo. V této fázi však žalovaná mohla stanovit dobu trvání zajištění v souladu s čl. 28 nařízení Dublin III nejvýše na jeden měsíc, neboť ještě nebyla podána žádost Italské republiky nebo Spolkové republiky Německo o převzetí nebo přijetí stěžovatele zpět. Žalovaná tudíž v této fázi nemohla předjímat,

pokračování

kdy bude toto rozhodnutí vydáno ani kdy, popř. zda jí bude doručen souhlas Italské republiky nebo Spolkové republiky Německo s přijetím stěžovatele zpět. Jelikož byla maximální zákonná doba žalovanou překročena, je nutné přezkoumávané rozhodnutí považovat za nezákonné (srov. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2014, č. j. 2 As 115/2013 - 59). Ostatně obdobně Nejvyšší správní soud postupoval ve výše uvedených věcech; ve většině z nich přitom byly skutkové okolnosti obdobné věci stěžovatele.

[18] Krajský soud sice opřel své odůvodnění o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2017, č. j. 3 Azs 198/2016 - 19, ovšem v daném případě byla doba zajištění stanovena na 45 dnů. V projednávané věci žalovaná stanovila dobu zajištění na 86 dní, tj. téměř dvojnásobek doby, než ve věci posuzované třetím senátem. Jedná se tedy o skutkově odlišné situace. Příléhavé pro posuzovanou věc jsou naopak výše uvedené rozsudky č. j. 9 Azs 167/2018 - 72, č. j. 8 Azs 244/2017 - 64, či č. j. 7 Azs 11/2015 - 32, v nichž Nejvyšší správní soud konstatoval, že doba zajištění stanovená v rozmezí 86 - 90 dní je již excesivní.

[19] Nejvyšší správní soud proto ve shodě se svou konstantní judikaturou uzavírá, že žalovaná pochybila, pokud stanovila dobu zajištění stěžovatele v délce trvání 86 dnů, neboť takto stanovená doba zajištění odporuje smyslu nařízení Dublin III. Lhůty stanovené tímto předpisem je nutné uplatňovat samostatně v jednotlivých fázích procesu přemístění.

[20] S ohledem na výše uvedené je kasační stížnost důvodná, a proto soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil nejen napadený rozsudek, ale i přezkoumávané rozhodnutí žalované s tím, že pro tento postup byly dány důvody již v řízení před krajským soudem.

[21] Nejvyšší správní soud však současně nevyslovil, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012 - 34, publ. pod č. 2757/2013 Sb. NSS, v němž soud vyslovil, že „*po zrušení rozhodnutí žalovaného o zajištění stěžovatele je nutno na toto rozhodnutí nahlížet, jako kdyby vůbec nebylo vydáno. Neexistuje tak řízení, v němž by mělo být pokračováno, protože podle § 124 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je vydání rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění prvním úkonem v řízení. Je-li tedy tento úkon ve formě rozhodnutí zrušen, neznamená to současně, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, jak je ve správním soudnictví obvyklé (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Naopak to z povahy věci, která je značně specifická a vyžaduje urychlené vyřízení, znamená ukončení řízení před správním orgánem, aniž by se tím jakkoli zasahovalo do jeho pravomoci, která byla vyčerpána vydáním původního rozhodnutí. Ukončení řízení tímto způsobem koresponduje s požadavkem na okamžité propuštění cizince poté, co bylo rozhodnutí o jeho zajištění za účelem správního vyhoštění zrušeno.*“ Výše uvedené závěry lze zcela nepochybně přiměřeně použít také na posuzovaný případ. Podle § 129 odst. 1 v návaznosti na § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je v řízení o zajištění cizince prvním úkonem právě vydání rozhodnutí. Po zrušení přezkoumávaného rozhodnutí tudíž neexistuje řízení, v němž by mělo a mohlo být pokračováno. Obdobně Nejvyšší správní soud postupoval například v rozsudku ze dne 25. 7. 2017, č. j. 2 Azs 253/2017 - 37.

[22] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterých, 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. Žalovaná v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[24] Stěžovatel měl ve věci úspěch a příslušelo by mu právo na náhradu nákladů řízení. Soud mu ale náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jak v řízení o žalobě, tak i v řízení o kasační stížnosti byl osvobozen od soudních poplatků. V řízení o žalobě byl zastoupen Organizací pro pomoc uprchlíkům, která v souladu s § 137 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, nemá právo na odměnu za zastupování.

[25] Zástupcem stěžovatele byla usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 7 Azs 108/2019 - 22, ustanovena advokátka Mgr. Gabriela Kopuleťá, jejíž odměnu a hotové výdaje podle § 35 odst. 10 s. ř. s. hradí stát. Ustanovené zástupkyni stěžovatele přiznal soud odměnu za jeden úkon právní služby (doplnění kasační stížnosti) v částce 3 100 Kč a dále 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů za jeden úkon v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb. Ustanovená advokátka soudu nedoložila, že by byla plátcem DPH. Částka v celkové výši 3 400 Kč bude ustanovené advokátce vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 9. října 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu