



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **D. D. D.**, zastoupeného Mgr. Markem Sedlákem, advokátem se sídlem Brno, Příkop 8, proti žalovanému: **Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Ústí nad Labem**, Inspektorátu cizinecké policie Rumburk - detašovaného pracoviště Česká Lípa, se sídlem Česká Lípa, Paní Zdislavy 299/3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 5. 2009, č. j. CPUL-3199-26/ČJ-2009-0464PC, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 16. 9. 2009, č. j. 59 Ca 49/2009 - 35,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 16. 9. 2009, č. j. 59 Ca 49/2009 - 35, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále také „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadl shora uvedený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Policie ČR, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Ústí nad Labem, Inspektorátu cizinecké policie Rumburk - detašovaného pracoviště Česká Lípa ze dne 14. 5. 2009, č. j. CPUL-3199-26/ČJ-2009-0464PC, a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení. Žalovaný tímto rozhodnutím podle § 129 odst. 1 ve spojení s § 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“) zajistil žalobce za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy. Důvodem tohoto rozhodnutí byla

skutečnost, že se žalobce po zrušení dlouhodobého pobytu na území České republiky zdržoval neoprávněně, bez platného víza.

Žaloba stála na tvrzení o nepřiměřenosti a nadbytečnosti zajištění, které by bylo namísto až v době vykonatelnosti správního rozhodnutí o vyhoštění, přičemž žalobce vycházel z originálního znění Dohody mezi vládou České republiky a Vietnamské socialistické republiky o předávání a přebírání občanů obou států ze dne 12. 9. 2007, vyhlášené ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 26/2008 (dále jen „Dohoda“). Navíc žalobce poukazoval v žalobě na skutečnost, že žalovaný vycházel z nesprávně zjištěného skutečného stavu věci a ač opřel své rozhodnutí o § 129, ve skutečnosti vycházel z důvodů uvedených v § 124 zákona o pobytu cizinců, pro jehož užití však nebyly splněny zákonné podmínky.

Krajský soud v napadeném rozsudku zejména uvedl, že podle čl. 1 odst. 1 Dohody druhá smluvní strana převezme jen osobu, o jejímž vyhoštění bylo pravomocně rozhodnuto. Žalovaný v rozhodnutí na Dohodu pouze odkazuje, aniž hodnotí splnění jí stanovených podmínek. Odůvodnění postrádá údaj o pravomocném vyhoštění; tím je rozhodnutí nezákonné pro nedostatek důvodů. Krajský soud dále v rozsudku konstatoval, že v době rozhodnutí o zajištění žalobce nebylo rozhodnutí o jeho vyhoštění v právní moci a podmínky stanovené v čl. 1 Dohody ani splněny nebyly. Ač tento závěr uvodil jako podaný „pro úplnost“, současně vyslovil, že jde o závazný právní názor pro další řízení.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá existenci kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Konkrétně namítá, že podkladem pro jeho rozhodnutí o zajištění žalobce byla skutečnost, že ten po zrušení povolení k dlouhodobému pobytu, které nabylo právní moci dne 11. 11. 2008, pobýval na území České republiky neoprávněně, neboť nedisponoval žádným platným oprávněním k pobytu. Tato skutečnost byla zjištěna dne 8. 4. 2009. Dne 14. 5. 2009 bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění na dobu jednoho roku a následně bylo vydáno rozhodnutí o zajištění. Proti rozhodnutí o správním vyhoštění podal žalobce odvolání, proti rozhodnutí o zajištění žalobu.

Stěžovatel je přesvědčen, že krajský soud nesprávně posoudil § 129 zákona o pobytu cizinců a čl. 1 Dohody. Podmínky pro zajištění cizince explicitně vyplývají z § 129 zákona o pobytu cizinců. Existence mezinárodní smlouvy je podmínkou, ovšem ta neřeší důvody zajištění, ale jen faktické předání cizince. Podmínky pro faktické předání mohou nastat právě až v rámci zajištění účastníka podle § 129 zákona o pobytu cizinců. Podle stěžovatele soud napadeným rozsudkem fakticky znemožnil zajištění cizince v České republice neoprávněně pobývajícího, tedy uplatnění opatření přímo vyplývajících ze zákona. Cizince pobývajících na území České republiky bez jakéhokoliv pobytového statutu tak soud postavil na roveň cizinci pobývajícímu zde oprávněně; tím došlo k porušení čl. 1 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatel dále poukazuje na rozpor rozsudku krajského soudu s usnesením Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04, podle něhož subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje, neboť je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na

svém území. Na udělení víza není podle § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců nárok. Z toho stěžovatel dovozuje, že je věcí suverénního státu, jakým způsobem omezí cizince ve volném pohybu; v daném případě to je stanoveno v zákoně o pobytu cizinců (§ 124 a § 129). Pokud by na základě tohoto zákona nebylo možno zajistit cizince, byl by výkon státní správy znemožněn. Ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců hovoří o zajištění cizince za účelem předání podle mezinárodní smlouvy a cílem tohoto ustanovení je zabránit neoprávněnému jednání cizince, který má být podle platné a účinné mezinárodní dohody předán. Vlastní dohoda stanoví podmínky, které musí být splněny v době předání. Pokud by cizinec byl zajištěn až po právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění, mohl by do předání pobývat na území republiky bez jakéhokoliv oprávnění k pobytu.

Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti s jejími důvody nesouhlasí. Vychází ze znění Dohody, která v anglickém znění předpokládá vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění; podle jeho názoru je vykonatelnost spojena až s pravomocným rozhodnutím o žalobě proti správnímu vyhoštění. Přitom nelze předpokládat, že by soudní spor byl ukončen v době 180 dnů, na které se cizinec zajišťuje. V českém překladu Dohody je ovšem uvedeno, že předání je možné již po právní moci rozhodnutí o vyhoštění a v praxi také dochází k předávání cizinců do Vietnamu ihned po uložení správního vyhoštění a jejich zajištění. K poukazu stěžovatele na usnesení Ústavního soudu žalobce připomíná, že ustanovení § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců neznamená, že správní orgán může rozhodovat podle své libovůle, ani že bez řádného správního uvážení někoho zajistí a někoho nikoliv. Správní vyhoštění je zcela mimořádný institut, který by se měl uplatňovat jen ve výjimečných případech; jeho plošné využívání vůči občanům určitého státu je třeba považovat za diskriminující. Principem Dohody je nepochybně usnadnění předávání nelegálně pobývajících osob vzájemně mezi signatáři dohody a nikoliv diskriminační zacházení s občany protistrany. Proto žalobce považuje napadený rozsudek krajského soudu za správný a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Stěžovatel namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem a tvrdí, že pro posouzení podmínek zajištění není rozhodná mezinárodní smlouva, a tudíž se v daném případě nemusel v rozhodnutí zabývat splněním podmínek vyplývajících z Dohody a nemusel vyčkat se zajištěním až na nabytí právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění.

K posouzení důvodnosti kasační námitky je třeba shrnout rozhodné skutečnosti. Ze spisu vyplývá, že dne 8. 4. 2009 bylo zahájeno správní řízení ve věci správního vyhoštění stěžovatele z území České republiky, neboť bylo zjištěno, že mu byla dne 11. 11. 2008 pravomocně ukončena platnost povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR z důvodu neplnění účelu, pro který byl pobyt povolen. Rozhodnutí o uložení správního vyhoštění a o zajištění byla vydána téhož dne - 14. 5. 2009. Rozhodnutím č. j. CPUL-3199-22/Čj-2009-0464PC bylo žalobci uloženo podle § 119 odst. 1, písm. c) bod 2) zákona o pobytu cizinců správní vyhoštění se stanovením doby, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území České republiky, na jeden rok; tomuto rozhodnutí byl podle § 85 odst. 2 písm. a) zákona č.

500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) odňat odkladný účinek. Závazné stanovisko Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, že vycestování žalobce je možné, bylo vydáno téhož dne. Zda a kdy případně nabylo právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění, není z tohoto spisu patrné. Rozhodnutím č. j. CPUL-3199-26/ČJ-2009-0464PC byl žalobce zajištěn za účelem předání podle mezinárodní smlouvy, přičemž z odůvodnění lze seznat, že již je vedeno řízení o správním vyhoštění, neboť je citováno vyjádření žalobce v tamním řízení učiněné; jako důvod zajištění je však uveden neoprávněný pobyt a vydání podle mezinárodní smlouvy.

Tato skutková zjištění je třeba posoudit podle rozhodné právní úpravy. V daném případě byl žalobce zajištěn podle § 129 odst. 1 ve spojení s § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Podle § 129 odst. 1 cit. zákona *policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy nebo přímo použitelného předpisu Evropských společenství; policie na dobu nezbytně nutnou zajistí i prováděného cizince v případě, že jeho průvoz nelze z objektivních důvodů dokončit bez nutné přestávky.* Podle odst. 3 téhož ustanovení *v případech, kdy předání cizince nelze uskutečnit ve lhůtě 48 hodin, a jde-li o průvoz leteckou cestou podle § 152 ve lhůtě 72 hodin, policie vydá rozhodnutí o jeho zajištění a cizince umístí do zařízení. Rozhodnutí nabyvá právní moci doručením nebo odmítnutím cizince rozhodnutí převzít. Doba zajištění nesmí překročit 180 dnů a počítá se od omezení osobní svobody.*

Dohoda (podle znění zveřejněného ve Sbírce mezinárodních smluv) v čl. 1 odst. 1 stanoví, že *v souladu s ustanovením této dohody každá smluvní strana převezme na území svého státu na žádost druhé smluvní strany osobu, která nesplňuje nebo přestala splňovat platné podmínky pro vstup nebo pobyt na území státu druhé smluvní strany a o jejímž vyhoštění bylo pravomocně rozhodnuto příslušným orgánem žádající smluvní strany v souladu s jeho vnitrostátními právními předpisy, pokud je na základě dokumentů a jiných prostředků stanovených v protokolu k provádění této dohody prokázáno, že tato osoba má občanství žádané smluvní strany.* Další ustanovení dohody upravují zejména způsob předávání osoby, náklady s předáváním spojené atd. Dohoda byla sepsána ve dvou původních vyhotoveních, každé v jazyce českém, vietnamském a anglickém, která jsou stejně autentická. V případě rozdílu ve výkladu je rozhodující znění v jazyce anglickém.

V rozhodné kasační námitce Nejvyšší správní soud dospívá ke stejnému závěru jako krajský soud v napadeném rozsudku. Ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců jako podmínku pro zajištění stanoví zjištění neoprávněného vstupu nebo pobytu na území. Nejedná se však o podmínku jedinou; např. musí být rovněž zjištěno, že vycestování cizince není vyloučeno (§ 179 zákona o pobytu cizinců). Logickým předpokladem zajištění je, že jeho účel bude moci být naplněn. Jestliže tedy žalobce byl zajištěn za účelem předání do Vietnamu podle Dohody, musí být podle ní převzetí reálné. Je-li kdo zajištěn za účelem předání podle mezinárodní smlouvy, musí být zřejmé, že k předání podle této smlouvy vůbec může dojít. Z tohoto hlediska je tedy třeba podmínky Dohody zkoumat již při rozhodování o zajištění a jejich splnění musí být z rozhodnutí zřejmé přesto, že na řízení podle § 129 zákona o pobytu cizinců se nevztahuje správní řád (§ 168 cit. zákona). Opačnému názoru zdánlivě nasvědčuje ustanovení § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť předpokládá vydání rozhodnutí jen tam, kde nelze předat cizince do 48 hodin od faktického zajištění a odst. 4 téhož ustanovení, podle něhož je policie povinna jednat tak,

aby byl cizinec předán v nejbližším možném termínu od zajištění. Takové předání je ovšem nemožné tam, kde je převzetí mezinárodní smlouvou vázáno na další skutečnosti. Předání do 48 hodin a zajištění na dobu tento limit nepřesahující je tedy možné jen tam, kde jsou již všechny podmínky pro předání cizince splněny a stejně tak povinnost předání v nejbližším možném termínu musí být vázána na splnění nutných podmínek, za nichž může k předání dojít.

Nejvyšší správní soud nepovažuje za rozhodující argumentaci usnesením Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 219/04 ani čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Zákon o pobytu cizinců stanoví podmínky pobytu cizinců a vyvozuje důsledky z neoprávněného vstupu na území či neoprávněného pobytu na něm. Pobyt v době, v níž správní orgán činí zákonná opatření k ukončení pobytu, nelze považovat za zvýhodňující oproti ostatním oprávněně pobývajícím cizincům. Takovýto dočasný neoprávněný pobyt nelze vyloučit tam, kde nejsou dány dostatečné důvody či splněny jiné podmínky pro zajištění, ani tam, kde zajištění přesáhne zákonný limit. Tato neoprávněná výhoda nemůže být eliminována nezákonným rozhodnutím o zajištění. Nerovnost by bylo možno spatřovat tam, kde by za stejných podmínek bylo vůči různým osobám postupováno odlišně – tak tomu zde není a nehrozí, že by žalovaný zákonným postupem mohl porušit právo na rovné zacházení. Kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z tohoto hlediska nebyla shledána důvodnou.

Krajský soud v napadeném rozsudku vyslovil rovněž závazný právní názor k otázce právní moci rozhodnutí o vyhoštění. Stěžovatel sice výslovně proti tomuto názoru nebrojí, ovšem posouzení podmínek podle Dohody je třeba považovat za implicitní součást kasační stížnosti namítající, že podle ní nemělo být postupováno při rozhodnutí o zajištění cizince. Jak upozorňuje žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti, a jak také namítal v žalobě, mezi českým a anglickým zněním je rozpor. České znění Dohody skutečně možnost předání váže na právní moc rozhodnutí o vyhoštění, kdežto v anglickém znění (dostupné na www.senát.cz) je užito spojení „*an enforceable expulsion order*“ – tedy předání je vázáno na vykonatelnost rozhodnutí. V Dohodě přitom bylo sjednáno, že v případě rozdílu ve výkladu (a postačí rozdíl mezi dvěma z autentických znění) je rozhodné znění anglické. Krajský soud se však žalobní námitkou, že podmínky pro předání podle Dohody je třeba posuzovat podle jejího anglického znění, a tedy že podmínkou je vykonatelné rozhodnutí o vyhoštění, vůbec nezabýval a z rozsudku není patrné, z jakých důvodů považoval za rozhodné české znění ani to, že by rozdíl v obou zněních neshledal. Opomenul tak podstatnou část žalobního tvrzení, což se nepochybně mohlo projevit i na zákonnosti rozhodnutí a na správnosti právního názoru, jímž žalovaného v dalším řízení zavázal. Byť je posouzení právní moci rozhodnutí o správním vyhoštění správné, mívá se zřejmě s podmínkami Dohody, která v rozhodném znění vyžaduje rozhodnutí vykonatelné. Zde pak je třeba vzít v úvahu skutečnost odnětí odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění a současně i ust. § 172 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud však není oprávněn posoudit sám námitku, kterou krajský soud nevzal vůbec v úvahu, jak plyne z nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupném na www.ussoud.cz).

Nevypořádání žalobní námitky je vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud k ní přihlédl podle § 109 odst. 3 s. ř. s.

Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 1, 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. března 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu