



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínovou a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **A. M.**, zast. Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem, se sídlem Dušní 907/10, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Pardubického kraje**, se sídlem Pražská ulice 759, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 8. 10. 2015, č. j. 50 A 12/2015 – 14,

takto:

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 8. 10. 2015, č. j. 50 A 12/2015 – 14, a rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Pardubického kraje, Odboru cizinecké policie Pardubice ze dne 8. 9. 2015, č. j. KRPE-65329-43/ČJ-2015-170022, **se zrušují.**
- II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce, Mgr. Jindřichu Lechovskému, advokátovi, se sídlem Dušní 907/10, Praha 1, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 8.228 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předcházející řízení

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 13. 8. 2015, č. j. KRPE-65329-22/ČJ-2015-170022 (dále též „rozhodnutí o zajištění“), zajistila žalobce podle ustanovení § 129 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 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“), za účelem jeho předání podle Dohody mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vládou o předávání a přebírání osob s neoprávněným

pobytem, publ. sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 102/2004 (dále jen „readmisní dohoda“), nebo podle přímo použitelného Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 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 jen „nařízení Dublin III“). Podle ustanovení § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců byla stanovena doba trvání zajištění do 11. 9. 2015.

[2] V odůvodnění rozhodnutí žalovaná blíže vysvětlila, že žalobce byl dne 13. 8. 2015 kontrolován v rámci pobytové kontroly prováděné hlídkou Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort Odboru cizinecké policie Krajského ředitelství policie Pardubického kraje na vlakové trase Brno – Pardubice. Žalobce hlídce předložil průkaz žadatele o azyl vydaný v Rakousku spolu s jízdenkou zakoupenou ve Vídni na přímý vlakový spoj do Berlína v Německu. Bylo zjištěno, že žalobce nemá pro vstup a pobyt na území České republiky žádné vízum ani platné oprávnění k pobytu, přičemž dle jízdního dokladu vstoupil na území České republiky z Rakouska. Z centrální evidence daktyloskopických karet prostřednictvím systému EURODAC byla následně zjištěna shoda se záznamem v Rakousku, což nasvědčovalo skutečnosti, že žalobce je zde veden jako žadatel o mezinárodní ochranu.

[3] Po zhodnocení skutkového stavu, zejména imigrační historie žalobce, dospěla žalovaná k závěru, že jsou dány důvody k jeho zajištění podle ustanovení § 129 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť jeho předání do Rakouska nelze uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin, a to z důvodu, že je potřebné spolehlivě potvrdit či vyvrátit, zda je žadatelem o mezinárodní ochranu v některém z členských států Evropské unie. Účelem tohoto zjištění je stanovení dalšího postupu pro předání žalobce do Rakouska, popřípadě jiného státu, pokud v něm bylo žalobcem požádáno o azyl. Žalovaná se současně zabývala také otázkou, zda by nepostačovalo uložit zvláštní opatření za účelem vycestování podle ustanovení § 123b zákona o pobytu cizinců, přičemž dospěla k závěru, že uložení zmíněného opatření nepřichází v úvahu. Vycházela v této souvislosti ze skutečnosti, že žalobce nemá žádný finanční příjem, nemůže se spoléhat na finanční pomoc od své rodiny a své finanční prostředky hodlá použít výlučně na další cestu do Německa. V České republice a ani v jiném členském státě Evropské unie nemá žalobce stálé bydliště. Uložení zvláštního opatření by tak dle názoru žalované nevedlo k uskutečnění předání podle mezinárodní dohody nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie.

[4] V návaznosti na výše uvedené rozhodnutí vydala žalovaná rozhodnutí ze dne 8. 9. 2015, č. j. KRPE-65329-43/ČJ-2015-170022 (dále též „přezkoumávané rozhodnutí“), kterým prodloužila dobu zajištění žalobce do 21. 10. 2015. V odůvodnění uvedla, že v době trvání zajištění podala Ministerstvu vnitra podnět k zahájení tzv. Dublinského řízení. Ministerstvo na základě shody v systému EURODAC zaslalo dne 24. 8. 2015 žádost o zpětvzetí žalobce do Rakouska, přičemž stejného dne bylo ze strany Rakouska doručeno nesouhlasné stanovisko. Ministerstvo proto zaslalo stejnou žádost do Bulharska, které se zpětvzetím žalobce vyjádřilo dne 7. 9. 2015 souhlas. Vzhledem k tomu, že se po dobu jeho zajištění nepodařilo žalobce předat do jiného členského státu Evropské unie, shledala žalovaná nezbytným zajištění žalobce podle ustanovení § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců prodloužit.

pokračování

[5] Proti přezkoumávanému rozhodnutí (ze dne 8. 9. 2015) brojil žalobce včas podanou žalobou, v níž namítal jeho nepřezkoumatelnost. Ve výroku rozhodnutí mělo být dle názoru žalobce řádně specifikováno, zda byl zajištěn na základě readmisní dohody nebo nařízení Dublin III. Výrok rozhodnutí je pak rovněž v logickém rozporu s odůvodněním, neboť žalovaná v jeho závěru uvádí, že žalobce bude předán do Bulharska. K naplnění podmínek zajištění a jeho prodloužení podle ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců nestačí konstatovat pouhý průběh pobytu žalobce a poukázat na nelegálnost jeho vstupu a pobytu, resp. toliko na probíhající „Dublinské řízení“. Z odůvodnění rozhodnutí neplyne právní základ ani naplnění účelu zajištění. Pokud jde o dobu prodloužení zajištění, žalovaná dle názoru žalobce nesrozumitelně odkazuje na nutnost zajištění dokladu na zastupitelském úřadu, ačkoli pro žalobce jako žadatele o udělení mezinárodní ochrany nepřichází kontaktování zastupitelského úřadu v úvahu. Žalobce v této souvislosti poukázal též na nepřiměřenou délku svého zajištění, jež trvá více než dva měsíce. Jelikož žalobce je zbaven své osobní svobody, je nutno trvat na formální správnosti rozhodnutí a jeho řádném obsahu.

[6] Žalobce současně namítal, že ustanovení, na základě kterého je zajištěn, nesplňuje požadavek na kvalitu zákona, neboť neobsahuje definici vážného nebezpečí útěku, a nelze tedy předvídat, jaké jednání může vést ke zbavení osobní svobody jednotlivce. V této souvislosti odkázal na ustanovení čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III, jež vymezuje pojem „nebezpečí útěku“ jako existenci důvodů, které se zakládají na objektivních kritériích vymezených právními předpisy, pro které je možné se v konkrétním případě domnívat, že žadatel nebo státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, na které se vztahuje řízení o přemístění, může uprchnout. Tento požadavek zákon o pobytu cizinců nesplňuje, neboť v žádném ustanovení neobsahuje objektivní kritéria, na základě kterých by bylo možno v konkrétním případě dospět k závěru, že dotčená osoba může uprchnout. Žalobce je proto názoru, že stávající právní úprava nenaplnuje standardy, které na ni v případě možnosti zbavení osobní svobody klade ustanovení čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. S ohledem na popsání důvodů žalobce navrhl, aby krajský soud přezkoumávané rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[7] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 8. 10. 2015, č. j. 50 A 12/2015 – 14, žalobu v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění blíže uvedl, že k výkladu pojmu „vážné nebezpečí útěku“ existuje konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, z níž plyne, že mezi objektivní kritéria, na jejichž základě lze provést zajištění osob ve smyslu ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců, patří i předchozí porušování právních předpisů členského státu společně s porušováním předpisů Evropské unie samotné. Za další kritéria lze považovat kromě jiného např. vstup cizince do schengenského prostoru bez pobytového oprávnění společně s jeho vnitřně rozpornými výpověďmi o vstupu na území České republiky a jeho celkovou nevěrohodnost. Dle ustálené judikatury Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva je nutno ustálenou judikaturu soudů a v ní obsaženou interpretaci považovat za zákon v materiálním smyslu. Žalobci tak nelze přisvědčit, že skutečnost, že zákon nevymezil objektivní kritéria pro posuzování vážného nebezpečí útěku cizince, má za následek neaplikovatelnost institutu zajištění podle ustanovení čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III, neboť tato kritéria byla vymezena ustálenou judikaturou, kterou je třeba považovat za zákon v materiálním smyslu. Krajský soud se proto domnívá, že absolutní

požadavek na zákonné zakotvení objektivních kritérií pro posuzování existence vážného nebezpečí útěku, bez něhož zajištění není možné, lze označit za zbytečně formalistický. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované, když konstatoval, že žalovaná přesvědčivě vysvětlila, proč bylo nutno žalobce zajistit a následně zajištění prodloužit. Žalovaná rovněž přesvědčivě odůvodnila, proč ve výroku rozhodnutí odkazovala na readmisní dohodu i na nařízení Dublin III. Zdůvodnila také, proč nebylo možno předat žalobce v době trvání zajištění a proč muselo být přistoupeno k prodloužení doby trvání zajištění. S přihlédnutím k procesním lhůtám podle nařízení Dublin III následně tuto dobu prodloužila do 21. 10. 2015, tedy nikoli o dobu nepřiměřenou okolnostem věci podle ustanovení čl. 28 odst. 3 pododstavec 4 nařízení Dublin III.

II.

Obsah kasační stížnosti a navazující vyjádření žalované

[8] Proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 8. 10. 2015, č. j. 50 A 12/2015 – 14 (dále též „napadený rozsudek“), podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) dne 21. 10. 2015 kasační stížnost, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Současně navrhl, aby mu byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupce – Mgr. Jindřich Lechovský, advokát, se sídlem Dušní 907/10, Praha.

[9] Nejvyšší správní soud návrhu stěžovatele na ustanovení jmenovaného zástupce usnesením ze dne 22. 10. 2015, č. j. 4 Azs 234/2015 – 13, vyhověl.

[10] V doplnění kasační stížnosti ze dne 22. 11. 2015 stěžovatel uvedl, že v řízení uplatňuje kasační důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit (příčemž za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost), a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[11] Konkrétně stěžovatel namítá, že přezkoumávané rozhodnutí o prodloužení zajištění je nepřezkoumatelné z důvodu, že jeho výrok je formulován alternativním způsobem, tzn., že stěžovatel byl v jeho smyslu zajištěn za účelem vydání podle readmisní dohody s Rakouskem nebo za účelem vydání podle nařízení Dublin III do Bulharska, přičemž z odůvodnění je zřejmé, že ve skutečnosti byla doba zajištění prodloužena za účelem vydání do Bulharska podle nařízení Dublin III. Krajskému soudu pak stěžovatel vytýká, že se v napadeném rozsudku s výše uvedenou námitkou opomněl vypořádat.

[12] Stěžovatel dále namítá nesprávné posouzení otázky zákonnosti doby trvání zajištění, když krajský soud dospěl k závěru, že její prodloužení je v souladu s ustanovením

pokračování

čl. 28 odst. 4 nařízení Dublin III (stěžovatel měl patrně na mysli ustanovení čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III, jak je uvedeno i v napadeném rozsudku – poznámka Nejvyššího správního soudu). Poukazuje v této souvislosti na skutečnost, že souhlas Bulharska s jeho převzetím byl Ministerstvu vnitra doručen dne 7. 9. 2015. Dne 19. 10. 2015 tak uplynula šestitýdenní lhůta, coby nejdelší možná lhůta pro zajištění podle výše jmenovaného ustanovení. Přezkoumávaným rozhodnutím přitom byla doba trvání zajištění prodloužena do 21. 10. 2015. Rozhodnutí je proto nezákonné z důvodu jeho rozporu s nařízením Dublin III.

[13] Stěžovatel se neztotožňuje ani se závěry krajského soudu stran aplikovatelnosti ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení nesplňuje požadavek na kvalitu zákona, neboť neobsahuje definici pojmu „vážné nebezpečí útěku“, a nelze tedy předvídat, jaké jednání může vést ke zbavení osobní svobody jednotlivce, což je v rozporu s ustanovením čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III. Objektivní kritéria odůvodňující nebezpečí útěku přitom nejsou zachycena ani v žádném jiném právním předpise České republiky. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, dle které k omezení osobní svobody může státní moc přistoupit jen z důvodů stanovených zákonem a v řízení zákonem předepsaném. Vnitrostátní zákon dovolující zbavení svobody musí být dostatečně dostupný, přesný a předvídatelný, aby se zabránilo riziku svévole. Dle názoru stěžovatele tak nepostačuje, aby byla předmětná kritéria definována soudní praxí. Stěžovatel se současně domnívá, že v případě zjevné nejasnosti v aplikovatelnosti ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nepřichází v úvahu volba výkladu, který upřednostňuje zásah do jeho základního práva; naopak je třeba volit výklad *in favorem libertatis*. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu i přezkoumávané rozhodnutí žalované zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[14] Žalovaná se k obsahu kasační stížnosti vyjádřila podáním ze dne 3. 12. 2015, v němž pouze konstatovala, že setrvává na svém právním názoru vysloveném v přezkoumávaném rozhodnutí, a zároveň se ztotožňuje se závěry krajského soudu.

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti v první řadě hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. V této souvislosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou (viz ustanovení § 103 a § 106 s. ř. s.), stěžovatel je řádně zastoupen (viz ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s.) a není namístě kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost (viz ustanovení § 104 s. ř. s.).

[16] Na úvod Nejvyšší správní soud předesílá, že v typově obdobném případě byla usnesením zdejšího soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 10 Azs 122/2015 – 88, předložena Soudnímu dvoru Evropské unie předběžná otázka související s posouzením, zda samotná skutečnost, že zákon nevymezuje objektivní kritéria pro naplnění pojmu „vážné nebezpečí útěku“ podle ustanovení čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III, má za následek neaplikovatelnost institutu zajištění cizince.

[17] Nejvyšší správní soud konstatuje, že vyřešení uvedené sporné právní otázky je určujícím rovněž pro posouzení některých kasačních námitek v nyní projednávané věci. Za

určitých okolností by tak bylo nutno vyčkat rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie a předmětné řízení přerušit podle ustanovení § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., jež stanoví, že „[p]ředseda senátu řízení usnesením může přerušit, jestliže zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá.“ Po posouzení ostatních kasačních námitek stěžovatele nicméně zdejší soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná v části týkající se nesprávného posouzení otázky zákonnosti doby trvání zajištění stěžovatele. Za těchto okolností tudíž není namístě čekat na příslušné rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, neboť toto rozhodnutí by na závěru o nezákonnosti napadeného rozsudku, resp. též přezkoumávaného rozhodnutí, nemohlo ničeho změnit.

[18] Stěžovatel v posuzovaném případě namítá, že doba trvání jeho zajištění byla přezkoumávaným rozhodnutím prodloužena nad rámec přípustné doby trvání zajištění cizince podle nařízení Dublin III. Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za vhodné, odkázat na příslušná ustanovení právních předpisů, jež tuto otázku regulují. Podle ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[p]olicie 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 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. 5 téhož ustanovení „[p]olicie 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. 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.“

[19] Přímo použitelným právním předpisem Evropských společenství (resp. dnes už Evropské unie), na který odkazuje výše citované ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, je v nyní projednávané věci nařízení Dublin III, jehož ustanovení čl. 28 odst. 3 pododstavec 1 stanoví, že „[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.“ Pododstavec 2 téhož ustanovení pak stanoví, že „[p]okud 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 dvoutýdenní 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.“ Podle pododstavce 3 téhož ustanovení „[p]okud 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.“ A následně podle pododstavce 4 téhož ustanovení „[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.“

pokračování

[20] Nejvyšší správní soud přitom již v minulosti vyslovil, že i samotné stanovení doby zajištění nad maximální hranicí dovolenou zákonem způsobuje nezákonnost správního rozhodnutí. Učinil tak ve svém rozsudku ze dne 10. 4. 2014, č. j. 2 As 115/2013 – 59, publ. pod č. 3044/2014 Sb. NSS, v němž konstatoval, že *„otázka, zda byl stěžovatel [...] fakticky zajištěn déle, než zákon připouští, případně po jakou dobu toto nedovolené zajištění trvalo, není rozhodující. Je-li předmětem soudního přezkumu posouzení zákonnosti správního rozhodnutí, pak i kdyby nežádoucí následek ve formě reálného překročení limitní doby zajištění v individuálním případě nenastal, nezákonnost rozhodnutí o prodloužení zajištění zakládá již jen fakt, že toto rozhodnutí pro takový nezákonný postup otevíralo prostor.“*

[21] Nemusí jít přitom pouze o hranici stanovenou zákonem o pobytu cizinců. Nařízení Dublin III má v souladu s ustanovením čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie obecnou působnost a je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. V nyní projednávané věci je přitom nesporné, že stěžovatel byl zajištěn za účelem jeho přemístění podle nařízení Dublin III. Stanoví-li tedy toto nařízení maximální možnou délku zajištění, musí ji správní orgán ve svém rozhodnutí respektovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 7 Azs 11/2015 – 32).

[22] Ve výše uvedeném rozsudku ze dne 19. 2. 2015, č. j. 7 Azs 11/2015 – 32, se zdejší soud zabýval rovněž výkladem ustanovení čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III, přičemž vyjádřil následující právní názor: *„Citované ustanovení nestanoví explicitní 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 výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu je pak nutno tyto maximální doby respektovat již v rámci stanovení doby zajištění cizince v rozhodnutí o jeho zajištění (popř. prodloužení doby trvání 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 (popř. o prodloužení doby trvání 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 (popř. prodloužení doby trvání zajištění).“*

[23] 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 prodlužování doby trvání zajištění musí stanovit dobu trvání zajištění tak, aby v žádném případě nemohl nastat rozpor s pododstavcem čtvrtým uvedeného ustanovení. Nepodal-li dosud žádost o převzetí nebo přijetí zpět, nesmí přicházet v úvahu možnost, že by byl cizinec na základě rozhodnutí o zajištění zadržován přes marné uplynutí lhůty pro podání žádosti o převzetí nebo přijetí zpět. Podal-li již žádost o převzetí nebo přijetí zpět, nesmí přicházet v úvahu možnost, že by byl cizinec na základě rozhodnutí o zajištění zadržován přes marné uplynutí lhůty pro realizaci přemístění.

[24] [...] 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. [...]

Limity doby trvání zajištění se proto musí podle názoru Nejvyššího správního soudu uplatnit samostatně v různých fázích procesu přemístění.

[25] [...] *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). Tento modelový případ řeší situaci, kdy proti rozhodnutí o přemístění není podán opravný prostředek s odkladným účinkem. Byl-li by podán, mohl by správní orgán v jakékoliv fázi procesu přemístění rozhodnout o prodloužení doby trvání zajištění o předpokládanou dobu trvání řízení o opravném prostředku. Správní orgán však nemůže předem spekulovat, zda takový opravný prostředek podán bude.*

[26] *Výše provedená interpretace zdánlivě klade na správní orgán větší nároky, co se týče frekvence rozhodování o prodloužování doby trvání zajištění. Nejedná se však o nároky nikterak nepřiměřené. 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 Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 11. 2008 ve věci Rashed proti České republice, stížnost č. 298/07).“*

[27] Nejvyšší správní soud považuje i nadále výše uvedené závěry za správné, a nevidí tak důvod, proč by se od nich měl v posuzovaném případě odchýlit. Z obsahu správního spisu přitom zjistil, že přezkoumávané rozhodnutí, kterým byla prodloužena doba trvání zajištění stěžovatele, bylo vydáno dne 8. 9. 2015. Souhlas Bulharska s přijetím stěžovatele zpět byl Ministerstvu vnitra doručen dne 7. 9. 2015 (viz oznámení Ministerstva vnitra o průběhu řízení podle nařízení Dublin III a žádost o prodloužení lhůty pro zajištění ze dne 7. 9. 2015, č. j. OAM-1886/DS-PR-2015, založeno pod poř. č. 42 správního spisu). Rozhodnutí o přemístění bylo stěžovateli předáno dne 17. 9. 2015, přičemž ten proti němu podal žalobu spolu s návrhem na přiznání odkladného účinku dne 5. 10. 2015 (viz oznámení Ministerstva vnitra o průběhu řízení podle nařízení Dublin III a žádost o prodloužení lhůty pro zajištění ze dne 6. 10. 2015, č. j. OAM-1886/DS-PR-2015, založeno pod poř. č. 49 správního spisu). Rozhodnutí příslušného krajského soudu o přiznání odkladného účinku žalobě stěžovatele proti rozhodnutí o přemístění nabylo právní moci

pokračování

dne 2. 11. 2015 (viz žádost Ministerstva vnitra o prodloužení lhůty zajištění ze dne 24. 11. 2015, č. j. OAM-1886/DS-PR-2015, založeno pod poř. č. 54 správního spisu).

[28] Z výše uvedeného plyne, že žalovaná vydala přezkoumávané rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění stěžovatele ve fázi, kdy Ministerstvo vnitra doposud nevydalo rozhodnutí o přemístění stěžovatele. Žalovaná tudíž v této fázi nemohla předjímat, kdy bude toto rozhodnutí vydáno a současně nemohla ani předpokládat, kdy, resp. zda vůbec proti němu stěžovatel podá žalobu s návrhem na přiznání odkladného účinku. S ohledem na výše citované judikatorní závěry (viz odst. [22] – [26] tohoto rozsudku) byla žalovaná za této situace oprávněna prodloužit dobu trvání zajištění stěžovatele ve smyslu ustanovení čl. 28 odst. 3 pododstavců 3 a 4 nařízení Dublin III v maximální hranici šesti týdnů ode dne, v němž Bulharsko vyslovilo souhlas s přijetím stěžovatele zpět, tzn. od 7. 9. 2015. Doba trvání zajištění proto mohla být ve fázi vydání přezkoumávaného rozhodnutí stanovena pouze do 19. 10. 2015, nikoliv do 21. 10. 2015 (k počítání lhůt podle nařízení Dublin III viz ustanovení jeho čl. 42). Jelikož tato doba byla žalovanou překročena, byť pouze o dva dni, nutno považovat přezkoumávané rozhodnutí za nezákonné (srov. závěry z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2014, č. j. 2 As 115/2013 – 59, citované v odst. [20] tohoto rozsudku).

[29] Vzhledem ke shora uvedenému se Nejvyšší správní soud zabýval dalšími námitkami stěžovatele pouze stručně. Obsahově stěžovatel ve své kasační stížnosti poukazuje také na vadu řízení před žalovanou spočívající v nepřezkoumatelnosti jejího rozhodnutí pro nesrozumitelnost (rozpor mezi výrokem rozhodnutí a jeho odůvodněním) a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, neboť krajský soud se dle jeho názoru nevypořádal s předmětnou námitkou stran vady řízení před žalovanou.

[30] Na tomto místě je vhodné připomenout, že nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nesrozumitelnost představuje (vedle nicotnosti) nejtěžší vadu, jakou může toto rozhodnutí trpět. Rozhodnutí sice existuje, nicméně trpí fatálním nedostatkem srozumitelnosti, která není odstranitelná ani výkladovými prostředky (zejména kontextuálním výkladem a přihlédnutím k okolnostem jeho vydání). Jedná se např. o rozhodnutí, jehož výrok není v souladu s jeho odůvodněním, nebo jehož odůvodnění je naprosto nelogické a jednotlivé argumenty jsou ve vzájemném rozporu (srov. POTĚŠIL, L. ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 982).

[31] V posuzovaném případě stěžovatel namítá, že výrok rozhodnutí je v rozporu s jeho odůvodněním, když žalovaná ve výroku uvádí, že účelem prodloužení doby trvání zajištění stěžovatele je jeho předání do Rakouska podle readmisní dohody nebo do jiného členského státu podle nařízení Dublin III, přičemž z odůvodnění pak vyplývá, že stěžovatel bude předán do Bulharska na základě nařízení Dublin III. Tato formulace nicméně dle názoru zdejšího soudu není nesrozumitelná. Ačkoli je ve výroku rozhodnutí uveden účel prodloužení doby trvání zajištění stěžovatele alternativním způsobem, z odůvodnění je patrné, jaké kroky žalovaná činila ve vztahu k přemístění stěžovatele na základě readmisní dohody do Rakouska i na základě nařízení Dublin III do Bulharska, přičemž současně upřesnila, že v době vydání rozhodnutí přicházelo v úvahu jeho přemístění do Bulharska. Možnost přemístění stěžovatele na základě nařízení Dublin III (tedy do Bulharska) je však ve výroku rozhodnutí obsažena; jeho zjevný rozpor s odůvodněním tak shledat nelze. Dle názoru Nejvyššího správního soudu by tomu tak mohlo být např. v případě, jestliže by z odůvodnění rozhodnutí bylo zřejmé, že stěžovatel bude předán do úplně jiné země, resp.

na úplně jiném právním základě. Tak tomu ale v nyní projednávané věci není. Ačkoli Nejvyšší správní soud připouští, že výrok přezkoumávaného rozhodnutí mohl být žalovanou formulován o něco přesněji, současně musí konstatovat, že toto drobné pochybení je odstranitelné kontextuálním výkladem a nemá tak na přezkoumatelnost rozhodnutí zásadní vliv.

[32] Rovněž neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou ani námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Krajský soud totiž na str. 7 napadeného rozsudku nejdříve vysvětlil, že rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění je rozhodnutím, jež obsahově navazuje na prvotní rozhodnutí o zajištění, což je také důvodem, proč jsou na odůvodnění rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění kladeny o něco nižší nároky, neboť cizinec bývá s obsahem spisového materiálu již detailně seznámen, a není tak nutno opakovat veškeré skutkové okolnosti. Odkázal přitom i na příslušnou judikaturu zdejšího soudu. Krajský soud následně tato východiska vztáhl na posuzovaný případ, když se na str. 8 napadeného rozsudku zabýval odůvodněním rozhodnutí o zajištění stěžovatele, které použil jako prvotní přiblížení i pro odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí, jež je s předcházejícím rozhodnutím do značné míry obsahově provázáno. Výsledkem jeho odůvodnění je pak závěr vyslovený na str. 8 – 9 napadeného rozsudku, že rozhodnutí žalované není nepřezkoumatelné, bylo vydáno v souladu se zákonem, na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu a bylo též způsobem odpovídajícím povaze a okolnostem věci odůvodněno. Dle názoru Nejvyššího správního soudu tudíž nelze přisvědčit stěžovateli, že krajský soud se s předmětnou námitkou opomněl vypořádat.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[33] S ohledem na shora popsané důvody dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu i přezkoumávané rozhodnutí žalované jsou nezákonné. Podle ustanovení § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. proto spolu s napadeným rozsudkem zrušil rovněž přezkoumávané rozhodnutí s tím, že pro tento postup byly dány důvody již v řízení před krajským soudem.

[34] Nejvyšší správní soud však současně nevyslovil, že žalované se vrací věc k dalšímu řízení. Lze totiž v této souvislosti 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.“

pokračování

[35] Výše uvedené závěry lze zcela nepochybně přiměřeně použít také na posuzovaný případ. Podle ustanovení § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců je v řízení o prodloužení doby trvání zajištění cizince prvním úkonem právě vydání rozhodnutí. Po zrušení přezkoumávaného rozhodnutí tudíž neexistuje řízení, v němž by mělo a mohlo být pokračováno. Nutno zdůraznit, že za nadále existující nelze z téhož důvodu považovat ani další rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění stěžovatele (myšleno rozhodnutí žalované ze dne 20. 10. 2015, č. j. KRPE-65329-52/ČJ-2015-170022, rozhodnutí žalované ze dne 26. 11. 2015, č. j. KRPE-65329-56/ČJ-2015-170022, založené pod poř. č. 52 a 56 správního spisu, nebo též jakékoliv jiné rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění stěžovatele vydané v předmětném řízení). Ustanovení § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců totiž upravuje možnost vydávat rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince opakovaně. Je přitom nepochybné, že na řízení o prodloužení doby trvání zajištění cizince je nutno nahlížet jako na jeden celek, v jehož rámci může být vydáno vícero na sebe navazujících rozhodnutí. Neexistuje-li rozhodnutí jakožto první úkon, jímž bylo řízení zahájeno, z logiky věci pak nemohou existovat ani jakékoliv další úkony, jež byly v řízení učiněny. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že v nyní projednávané věci je namíste stěžovatele ze zajištění propustit na základě ustanovení § 127 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jež stanoví, že „[z]ajištění musí být bez zbytečného odkladu ukončeno, rozhodne-li soud ve správním soudnictví o zrušení rozhodnutí o zajištění cizince, o zrušení rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění nebo o zrušení rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení.“

[36] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně zruší i rozhodnutí žalovaného správního orgánu podle ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (viz ustanovení § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud tak rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z ustanovení § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 – 98).

[37] Žalovaná neměla v soudním řízení úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel byl na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu v předcházejícím řízení před krajským soudem, jakož i v řízení o kasační stížnosti před zdejším soudem, úspěšný. Nelze však vyhovět jeho návrhu na přiznání náhrady nákladů řízení před krajským soudem, spočívající v náhradě hotových výdajů za dva úkony podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách hotových výdajů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) ve výši 600 Kč. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na svůj dřívější rozsudek ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015 – 79, dle jehož právní věty „[s]oud ve správním soudnictví nemůže přiznat procesně nezastoupenému navrhovateli (potažmo žalobci) náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), nýbrž musí vycházet z nákladů, jejichž vynaložení navrhovatel (potažmo žalobce) soudu prokáže (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Použití § 151 odst. 3 o. s. ř. (v novelizovaném znění účinném od 1. 7. 2015) na řízení podle soudního řádu správního je vyloučeno. Stejně tak nejsou na toto řízení přenositelné důvody nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13 (č. 275/2014 Sb.).“ Z obsahu spisu je přitom patrné, že stěžovateli v řízení před krajským soudem ani v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s.

za použití ustanovení § 120 téhož zákona, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[38] Jelikož stěžovateli byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupce, Mgr. Jindřich Lechovský, advokát, platí hotové výdaje a odměnu za toto zastupování stát (viz ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s. za použití ustanovení § 120 téhož zákona). Ustanovenému zástupci stěžovatele proto Nejvyšší správní soud přiznal odměnu za dva úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení a doplnění kasační stížnosti ze dne 22. 11. 2015 [viz ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Za tyto úkon náleží zástupci stěžovatele odměna ve výši 6.200 Kč (2 x 3.100 Kč) podle ustanovení § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s ustanovením § 7 advokátního tarifu a dále režijní paušál ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč) podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu, celkem tedy 6.800 Kč. Protože zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o příslušnou zákonnou sazbu této daně (21 %) vypočtenou z přiznané odměny a náhrady hotových výdajů, v daném případě tedy o částku 1.428 Kč. Zástupci stěžovatele tak bude vyplacena částka ve výši 8.228 Kč, a to z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od 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 22. prosince 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu