



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: **a) Z. S., b) nezl. M. S.**, oba zastoupeni opatrovníkem Mgr. et. Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem se sídlem Helénská 1799/4, Praha 2, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, se sídlem Křižíkova 20/12, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 10. 2015, č. j. 4 A 66/2015 – 25,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému opatrovníkovi žalobců Mgr. Bc. Filipu Schmidtovi, LL.M., advokátovi,
se určuje na odměně za zastupování a náhradě hotových výdajů částka 2.662 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í:

Žalobci se včas podanou kasační stížností domáhají u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 10. 2015, č. j. 4 A 66/2015 – 25, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 2. 10. 2015, č. j. 4 A 66/2015 – 25, zamítl žalobu směřující proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 8. 2015, č. j. KRPA-317062-29/ČJ-2015-000022, kterým žalovaná

rozhodla, že se žalobcům podle § 129 odst. 5 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“), doba zajištění za účelem předání podle Dohody mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o předávání a přebírání osob na společných státních hranicích, uveřejněna pod č. 1/2004 Sb. m. s. (dále též „Readmisní dohoda“), která byla stanovena rozhodnutím žalované ze dne 2. 8. 2015, č. j. KRPA-317062-18/ČJ-2015-000022, prodlužuje o 30 dnů.

Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že žalobkyně, žalobce a K. S. (manžel žalobkyně a otec žalobce) byli kontrolováni dne 2. 8. 2015 na Hlavním nádraží v Praze policejní hlídkou. Bylo zjištěno, že všichni vstoupili na území České republiky bez cestovního dokladu a bez oprávnění k pobytu či platného víza. Do České republiky přicestovali vlakem č. EC 172 Porta Bohemica, který jel z Budapešti do Berlína přes území Slovenska. V Maďarsku byli zadrženi, ale o azyl nežádali. V Maďarsku zakoupili jízdenku na vlak do Německa, kde mají příbuzné. Dne 2. 8. 2015 žalovaná rozhodla rozhodnutím č. j. KRPA-317062-18/ČJ-2015-000022, o zajištění žalobců na 30 dnů dle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců za účelem jeho předání dle Readmisní dohody. Dne 3. 8. 2015 odeslala žalovaná příslušným orgánům Slovenské republiky žádost o převzetí žalobců dle čl. 2 odst. 6 Readmisní dohody a navrhla termín předání na den 19. 8. 2015. Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 27. 8. 2015, č. j. KRPA-317062-29/ČJ-2015-000022, žalovaná rozhodla o prodloužení doby zajištění za účelem předání žalobců dle § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců o 30 dnů, jelikož do dne vydání napadeného rozhodnutí neobdržela od orgánů Slovenské republiky odpověď na svou žádost. Městský soud neshledal, že by žalovaná pochybila, pokud vydala předmětné rozhodnutí o prodloužení zajištění žalobců. Žalobci byli zajištěni dne 2. 8. 2015, k realizaci předání žalobců do Slovenské republiky došlo dne 25. 9. 2015. Nedošlo tak k překročení doby 180 dnů zajištění ve smyslu § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Podle názoru městského soudu byli přitom žalobci zajištěni na dobu „*nezbytně nutnou*“ ve smyslu § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. V daném případě bylo třeba dosáhnout účelu zajištění, tedy předání žalobců podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem EU a tohoto účelu bylo dosaženo. Městský soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podali oba žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost, kterou opřeli o § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatelé mají za to, že výklad městského soudu není v souladu se zákonem, a především pak s ústavně garantovaným právem na ochranu osobní svobody tak, jak je interpretována zejména v judikatuře ESLP k článku 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Zbavení osobní svobody je legitimní pouze v případě, kdy je bezodkladně realizováno předání cizince. Pokud nejsou dodrženy časové limity pro realizaci předání cizince, pak jeho zbavení svobody není provedeno jen na dobu „*nezbytně nutnou*“ ve smyslu zákona o pobytu cizinců, a je tudíž nezákonné. Skutečnost, že žalovaná neobdržela včasnou odpověď slovenských orgánů, neobstojí jako důvod prodloužení zajištění. Městský soud měl při přezkumu napadeného rozhodnutí přihlídnout k tomu, že se jedná o zranitelnou kategorii cizinců – rodinu s malým dítětem. Stěžovatelé se rovněž domnívají,

pokračování

že v jejich případě existovaly alternativy k zajištění. Správní orgán (resp. následně soud) však možnost využít mírnějších opatření než zajištění nezkoumal.

Stěžovatelé z výše uvedených důvodů navrhuji, aby Nejvyšší správní soud zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalované.

Žalovaná nepodala ke kasační stížnosti vyjádření.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Nejvyšší správní soud předně uvádí, že rozsudkem zdejšího soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 Azs 253/2015 - 38, byla zamítnuta téměř identická kasační stížnost, kterou podal K. S., nar. X, státní příslušnost Syrská arabská republika, který je manželem stěžovatelky a) a otcem stěžovatele b). Nejvyšší správní soud neshledal, že by se měl od závěrů vyslovených v citovaném rozsudku odchýlit a tam uvedené závěry plně přebírá i pro nyní posuzovanou věc.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku (který je přístupný stejně jako všechny další rozsudky Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz), zajištění cizince představuje významný zásah do jeho osobní svobody, a proto může být provedeno pouze v souladu se zákony, Ústavou, Listinou základních práv a svobod a v neposlední řadě s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“), již je Česká republika vázána [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/08, ze dne 12. 5. 2009 (N 115/53 SbNU 427; 229/2009 Sb.), dostupný na <http://nalus.usoud.cz>].

V posuzovaném případě lze zákonnou oporu pro zajištění stěžovatele nalézt zejména v zákoně o pobytu cizinců.

Podle § 129 odst. 1 tohoto zákona 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. Podle odst. 6 téhož ustanovení platí, že policie 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“.*

Podle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *„nesmí doba zajištění překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody. V případě cizince mladšího 18 let nebo rodiny s nezletilými dětmi nesmí doba zajištění překročit 90 dnů“.*

Účelem zajištění je předání cizince, který neoprávněně vstoupil na území České republiky, do jiného státu. Uvedený účel však přesahuje suverenitu jednotlivého státu, k jeho dosažení je nutná také součinnost státu přijímajícího. Té se dá v praxi dosáhnout

zejména prostřednictvím mezinárodních smluv o zpětném předávání a přebírání osob (označovány též jako „readmisní dohody“), které by měly usnadňovat vzájemné urychlené navracení osob bez oprávnění k pobytu na dotčeném území. Uvedené smlouvy jsou tradičně uzavírány v bilaterální formě. Dohody o zpětném přebírání státních příslušníků třetích zemí, kteří nesplňují nebo již nesplňují podmínky pro vstup, přítomnost nebo pobyt na území některého členského státu, do země původu nebo do země, odkud přicházejí, však může uzavřít také Evropská Unie (srov. čl. 79 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské Unie). Tyto dohody jsou použitelné pro jednotlivé členské státy.

Evropská unie považuje readmisní dohody za technický nástroj, který umožňuje zlepšení postupů spolupráce mezi správními orgány. Situace osob, na které se vztahují dohody o zpětném přebírání osob, není těmito dohodami zpravidla nijak upravena a tyto záležitosti jsou ponechány příslušným použitelným právním předpisům na úrovni mezinárodní, vnitrostátní a na úrovni EU (srov. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Hodnocení dohod EU o zpětném přebírání osob ze dne 23. 2. 2011, dostupné na <http://eur-lex.europa.eu>). Jsou to nástroje, jimiž se jednotlivé státy navzájem zavazují za sjednaných podmínek přijmout své občany nebo občany třetích států a osoby bez státního občanství poté, kdy bylo druhou smluvní stranou vydáno rozhodnutí o povinnosti opustit území. To vše při respektování procesních záruk vnitrostátního, resp. mezinárodního práva. Na úrovni Evropské unie představuje záruku férové a transparentní procedury návratu nelegálně pobývajících osob, včetně zachování jejich základních práv a lidské důstojnosti, zejména návratová směrnice, jejímž odrazem jsou příslušná ustanovení zákona o pobytu cizinců.

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 navracení 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.

Předmětná Readmisní dohoda je účinná od 1. 1. 2004 a již z jejího názvu je patrné, že jejím účelem je úprava předávání a přebírání osob na společných státních hranicích. Z předkládací zprávy vyplývá, že vzhledem k tomu, že slovenská strana nesouhlasila se sjednáním dohody na prezidentské úrovni, je dohoda navenek sjednána jako vládní. Byla

pokračování

však předložena k vyslovení souhlasu Parlamentu České republiky a k ratifikaci prezidentu republiky, neboť předkladatel měl za to, že jde o mezinárodní smlouvu o věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu ve smyslu čl. 49 písm. e) Ústavy, a mezinárodní smlouvu upravující práva a povinnosti osob ve smyslu čl. 49 písm. a) Ústavy, a to např. vzhledem k úpravě průvozu občanů třetích států obsažené v čl. 4 – 6 a úpravě poskytování informací o předávaných osobních údajích osobě, k níž se osobní údaje vztahují, v čl. 7 (srov. předkládací zpráva Senátu Parlamentu České republiky ze dne 18. 3. 2003, senátní tisk 68/0). Readmisní dohoda neupravuje lhůtu pro odpověď na žádost jedné ze smluvních stran o převzetí osoby ani lhůtu pro realizaci předání osoby.

Čl. 10 písm. b) Readmisní dohody svěřil úpravu obsahu vyrozumění a žádostí o převzetí a průvoz osob a způsobu jejich podávání a vyřizování prováděcímu protokolu, který byl vzhledem ke svému obsahu sjednán na resortní úrovni a nepředkládán Parlamentu ke schválení ani prezidentu republiky k ratifikaci. Podle čl. 5 protokolu k Readmisní dohodě *„žádost o převzetí občana třetího státu musí být podána bez zbytečného odkladu, i když jeho okamžité předání není z důvodu právních nebo věcných překážek možné. Žádaná smluvní strana odpoví na žádost neprodleně písemně, nejpozději do 7 dnů ode dne doručení žádosti. Žádaná smluvní strana převezme občana třetího státu v dohodnutém termínu, který nesmí být delší než 7 dnů ode dne doručení odpovědi žádající smluvní straně, pokud jeho předání nebylo, po dobu trvání právních nebo věcných překážek, odloženo“*.

Nejvyšší správní soud souhlasí se žalovanou a městským soudem, že celková délka omezení osobní svobody stěžovatelů nepřekračuje limity stanovené zákonem o pobytu cizinců a návratovou směrnicí. Zároveň byli zajištěni za účelem zákonem předvídaným, tedy za účelem předání podle Readmisní dohody. K tomu viz str. 2 napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud již v minulosti uvedl, že doba zajištění musí být stanovena na dobu nezbytně nutnou k dosažení sledovaného cíle či účelu zajištění, kterým je příprava cizince na jeho předání. Tato doba by neměla být přehnaně dlouhá, protože musí být vždy dodržena přísná omezení dle návratové směrnice (zajištění jako nejzazší opatření, upřednostňování jiných než donucovacích opatření, pravidelný soudní dohled nad rozhodnutími o zajištění a povinnost členských států provádět proces navrácení s náležitou pozorností). Zároveň musí být zjištěno, že vycestování cizince není vyloučeno. Jestliže byli stěžovatelé zajištěni za účelem předání podle Readmisní dohody, musí být zřejmé, že k předání podle této smlouvy vůbec může dojít (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 8 Azs 166/2015 - 52, nebo ze dne 31. 3. 2010, č. j. 2 As 80/2009 - 66).

Dobu nezbytně nutnou ve smyslu zákona o pobytu cizinců je nutné vykládat jako dobu nutnou k naplnění účelu zajištění. Jak zdůraznil již městský soud, k předání stěžovatelů dle Readmisní dohody po vydání napadeného rozhodnutí došlo dne 25. 9. 2015. Ani předtím však nelze z žádné zjištěné skutečnosti usuzovat, že by měl být tento účel zmařen nebo že by dožádaný stát převzetí odmítl. Takovou skutečností nemůže být ani několikadenní prodleva příslušných orgánů Slovenské republiky s odpovědí na žádost žalovaného o převzetí, které měly dle prováděcího protokolu k Readmisní dohodě odpovědět do 7 dnů od doručení žádosti. Bez ohledu na to, že ze správního spisu není zřejmé, kdy byla žádost žalované doručena, prováděcí protokol v tomto ohledu stanoví pouze technické podrobnosti provádění readmise a není právně závazný ve smyslu čl. 10

Ústavy. Nemůže tedy založit právo osoby, aby její předání bylo realizováno v tam uvedených lhůtách.

Lze souhlasit s tím, že jakékoliv zajištění musí trvat co nejkratší dobu a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k realizaci vycestování dotčené osoby. Žalovaná odeslala žádost o předání stěžovatelů bezodkladně v den následující po jeho zajištění. V době vydání napadeného rozhodnutí uplynulo 24 dní od odeslání uvedené žádosti (jak bylo uvedeno výše, ze správního spisu není možné zjistit datum doručení). Teoreticky je možné uvažovat o tom, že žalovaná mohla v mezidobí urgovat odpověď dožadované strany. Žádná skutečnost nicméně nenasvědčovala závěru, že by Slovenská republika žádost nevyřizovala nebo jiným způsobem neplnila své závazky vyplývající z Readmisní dohody.

Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že se nemohl věcně zabývat námitkami, že v případě stěžovatele nebyla dostatečně zhodnocena skutečnost, že se jedná o zranitelnou kategorii cizinců – rodinu s malým dítětem, a že správní orgány nezkoumaly, zda v jejich případě je možné využít mírnějších opatření než zajištění. Jedná se o námitky, které stěžovatelé neuplatnili v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohli, a jako takové jsou tedy nepřípustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

Ze všech uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost stěžovatelů směřující proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 10. 2015, č. j. 4 A 66/2015 - 25, protože není důvodná (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje kasační soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé ve věci úspěch neměli, a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Jelikož jsou stěžovatelé neznámého pobytu, byl jim pro řízení o kasační stížnosti usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2016, č. j. 7 Azs 285/2015 - 18, ustanoven opatrovník Mgr. Bc. Filip Schmidt, LL.M., advokát, kterému náleží mimosmluvní odměna a hotové výdaje, jež v tomto případě platí stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Opatrovník učinil v řízení o kasační stížnosti stěžovatelů dva úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a v doplnění kasační stížnosti [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 5 a s § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Odměna za jeden takový úkon by běžně činila 500 Kč. Jelikož se však jednalo o společné úkony při zastupování dvou osob, náleží ve smyslu § 12 odst. 4 advokátního tarifu za každou takto zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 %. Konkrétně se tedy jedná o částku 400 Kč za každý úkon, celkem tedy 1.600 Kč. K této částce je nutné připočítat náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu

pokračování

ve výši 2 x 300 Kč. Dohromady tedy 2.200 Kč. Zástupce stěžovatelů je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. o 462 Kč. Celková výše odměny tedy činí 2.662 Kč. Tato odměna bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 18. srpna 2016

JUDr. Tomáš
Foltas
předseda senátu