



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **M. F.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje**, se sídlem Kounicova 24, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 8. 2016, č. j. 33 A 90/2016 – 41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Petru Václavkovi **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 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 :

I.

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 18. 7. 2016, č. j. KRPB-169425-15/ČJ-2016-060022-50A, rozhodla o zajištění žalobce podle § 129 odst. 1 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“), ve spojení s § 129 odst. 3 téhož zákona, za účelem jeho předání podle nařízení Evropského parlamentu a Rady 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“). Žalovaná současně stanovila dobu zajištění žalobce podle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na 32 dnů, tedy od 18. 7. 2016 do 18. 8. 2016.

II.

[2] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji zamítl rozsudkem ze dne 30. 8. 2016, č. j. 33 A 90/2016 – 41.

[3] Krajský soud uvedl, že nesdílí názor žalobce, že se žalovaná nezabývala dostatečně možnostmi uložení zvláštního opatření za účelem vycestování jako přednostním prostředkem řešení situace žalobce. Naopak, z odůvodnění napadeného rozhodnutí je naprosto zřejmé, že se žalovaná dostatečně přezkoumatelně a srozumitelně vypořádala s otázkou nezbytnosti zajištění žalobce. Zároveň se tím žalovaná ani nijak neprovinila proti zákazu svévole a povinnosti postupovat předvídatelně ve skutkově obdobných věcech, neboť za obdobných okolností žalovaná pravidelně aplikuje § 129 odst. 1 a 4 zákona o pobytu cizinců za účelem zajištění cizince v dublinském řízení. Pokud žalobce dále namítal, že žalovaná měla zohlednit jeho tvrzení o tom, že mu v Íránu bylo zamezeno studovat a cítil tam obavy o svůj život, pak krajský soud k této námitce uvedl, že takové tvrzení není v kontextu rozhodování o zajištění relevantní okolností. Tato argumentace má místo při posouzení podmínek pro aplikaci principu non-refoulement, a to buď v podmínkách řízení o mezinárodní ochraně, anebo v řízení o správním vyhoštění cizince, nikoliv však v řízení o zajištění, které je pouze prostředkem k realizaci předání cizince do státu kompetentního k vedení řízení o mezinárodní ochraně.

[4] Pokud žalobce tvrdil, že žalovaná přistoupila k jeho zajištění po jednom dnu bez cestovního dokladu a víza či oprávnění k pobytu, pak je třeba uvést, že takový postup je naprosto v souladu se zákonem. Žalovaná nemůže držet žalobce v zajištění podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů, déle než 24 hodin (srov. § 27 odst. 3 tohoto zákona), přičemž v rámci této lhůty musí rozhodnout o tom, zda existují důvody pro pokračování zajištění cizince v režimu zákona o pobytu cizinců. Je třeba připomenout, že podle § 129 odst. 4 zákona o pobytu cizinců se za vážné nebezpečí útěku zejména považuje, pokud cizinec „*pobýval na území neoprávněně*“, vyhnul se již dříve předání do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie, nebo se pokusil o útěk anebo vyjádřil úmysl nerespektovat pravomocné rozhodnutí o přemístění do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání. V tomto kontextu není z hlediska naplnění kritérií vážného nebezpečí útěku rozhodné, zda se cizinec pohyboval na území České republiky jeden či více dnů, nýbrž zcela postačuje, prokáže-li se, že cizinec překročil neoprávněně státní hranice s úmyslem pokračovat dále v cestě na území členských států EU. Pokud žalobce dále tvrdil, že napadené rozhodnutí žalované je rozporné, neboť si protiřečí v otázce toho, zda žalobce vstoupil na území České republiky vědomě a úmyslně, pak to krajský soud považoval za čistě účelovou námitku. Skutečnost, že žalobce nechtěl cestovat do Německa přes území České republiky, resp. podle svého tvrzení nevěděl, že vlak, kterým cestoval, jede po trase vedoucí přes území České republiky, žalobce nijak nezbavuje odpovědnosti za nelegální překročení státní hranice, a z hlediska podmínek pro jeho zajištění podle § 129 odst. 1 a 4 zákona o pobytu cizinců nemá takové tvrzení zásadní význam. Podstatné je, že žalobce při svém výsledku potvrdil, že požádal o azyl v Maďarsku, přičemž výslovně uvedl, že se tam nechce vrátit, a vyjádřil své odhodlání pokračovat dále do Německa. Tím byly

pokračování

zcela naplněny podmínky pro zajištění žalobce podle § 129 zákona o pobytu cizinců v kontextu čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III.

III.

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Krajský soud se podle stěžovatele „*kvalitativně relevantně nevypořádal s námitkami obsaženými v žalobě, když prakticky pouze převzal argumentaci žalovaného správního orgánu a více méně jeho postup a rozhodnutí aproboval*“. Stěžovatel označil za nepřezkoumatelné i rozhodnutí žalované.

[7] Stěžovatel dále namítl nedostatečné vypořádání žalobní námitky týkající se absence potřeby a odůvodněnosti zajištění. To pak označil za zcela mimořádný institut umožňující státu zasáhnout do ústavně zaručených práv stěžovatele, který musí podléhat přezkumu, zda je jeho užití v daném případě skutečně nezbytné a odůvodněné. Žalovaná podle stěžovatele nedostatečně zkoumala možnost uložení mírnějších opatření a v odůvodnění svého rozhodnutí se omezila na rekapitulaci pobytové historie stěžovatele. Interpretaci § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců provedenou žalovanou označil stěžovatel za nezákonnou, neboť „*kontextuálně ignoruje interpretaci hlavy XI. zákona o pobytu cizinců, Listinu základních práv a svobod a relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu*“. Zdůraznil potřebu restriktivního výkladu výjimek ze základních práv a „*fakultativní charakter institutu zajištění a jeho nepřípustnost, je-li účelu zajištění (resp. správního vyhoštění) možno dosáhnout mírnějšími a hospodárnějšími prostředky*“. Stěžovatel dále poukázal na § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a tam vyjádřenou zásahu proporcionality, z níž plyne mimo jiné „*zákaz nadbytečného použití jinak racionálně zvolených nástrojů regulace*“. Odkázal také na judikaturu Ústavního soudu a Soudního dvora EU týkající se zásady přiměřenosti a subsidiarity a zdůraznil možnost jednotlivce odvolávat se na ustanovení směrnice, pokud členský stát Evropské unie příslušnou směrnicí neprovedl.

[8] Žalovaná podle stěžovatele dále podstatným způsobem porušila ustanovení o správním řízení, a to zejména základní zásady činnosti správních orgánů vyjádřené v § 2 odst. 3 a 4 správního řádu.

[9] Stěžovatel v závěru kasační stížnosti zdůraznil, že jeden den pobytu na území České republiky bez cestovního dokladu a víza či oprávnění pobytu nemůže založit důvodné pochyby žalované o vážném nebezpečí útěku stěžovatele. Poukázal na své tvrzení, že netušil, že se na území České republiky nachází, a proto nelze jeho pobyt považovat za vědomý, natož úmyslný.

[10] Na základě výše uvedeného proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

V.

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

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Jelikož stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[14] K tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů se v obecné rovině Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v žalobě za důvodnou.

[15] Již ze samotné formulace stěžovatelových kasačních námitek je zřejmé, že se ani on sám nedomnívá, že by rozsudek krajského soudu trpěl nedostatkem důvodů. Jejím skutečným obsahem je nesouhlas se způsobem vypořádání jeho žalobních námitek, nikoliv tvrzení, že by tak soud neučinil. I podle Nejvyššího správního soudu se krajský soud vypořádal se všemi žalobními námitkami, jednotlivě je posoudil a v dostatečném rozsahu zdůvodnil své závěry. Že přitom zaujal stejný právní názor, jaký vyjádřila žalovaná v napadeném rozhodnutí, nemůže vést k závěru o nepřezkoumatelnosti jeho vlastního rozhodnutí. Požadovat po krajském soudu, aby vlastními a jinými slovy přeformuloval již jednou vyjádřené, by bylo zbytečné a neúčelné. Námitka nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů je proto nedůvodná.

[16] Hlavní stěžovatelova kasační námitka spočívá v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o zajištění, neboť podle jeho názoru bylo možné účinně uplatnit zvláštní opatření a žalovaná tuto možnost dostatečně neposoudila.

[17] Podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců „Nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření za účelem vycestování, policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009 nebo přímo použitelného právního předpisu Evropské unie; policie na dobu nezbytně nutnou zajistí i prováděného cizince v případě, že jeho průvoz nelze z objektivních důvodů dokončit bez nutné přestávky.“

pokračování

[18] Podle § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců „Nelze-li předání cizince nebo dokončení jeho průvozu uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin, a jde-li o průvoz leteckou cestou podle § 152 ve lhůtě do 72 hodin, policie v řízení o zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu vydá rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. Odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení nejsou přípustné.“

[19] Podle § 129 odst. 4 zákona o pobytu cizinců „Policie rozhodne o zajištění cizince za účelem jeho předání do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie, pouze pokud existuje vážné nebezpečí útěku. Za vážné nebezpečí útěku se zejména považuje, pokud cizinec pobýval na území neoprávněně, vyhnul se již dříve předání do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie, nebo se pokusil o útěk anebo vyjádřil úmysl nerespektovat pravomocné rozhodnutí o přemístění do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání. Za vážné nebezpečí útěku se dále považuje, pokud cizinec, který bude předán do státu vázaného přímo použitelným předpisem Evropské unie přímo sousedícího s Českou republikou, nemůže oprávněně samostatně do tohoto státu cestovat a nemůže uvést adresu místa pobytu na území.“

[20] Podle § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců „Zvláštním opatřením za účelem vycestování cizince z území je a) povinnost cizince oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, každou jeho změnu oznámit následující pracovní den policii a ve stanovené době se na adrese místa pobytu zdržovat za účelem provedení pobytové kontroly, b) složení peněžních prostředků ve volně směnitelné měně ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním (dále jen „finanční záruka“) cizincem, kterému je zvláštní opatření za účelem vycestování uloženo; peněžní prostředky za cizince může složit státní občan České republiky nebo cizinec s povoleným dlouhodobým anebo trvalým pobytem na území (dále jen „složitel“), nebo c) povinnost cizince osobně se hlásit policii v době policií stanovené.“

[21] Před zajištěním cizince za účelem jeho předání je správní orgán povinen zvážit využití mírnějšího opatření, konkrétně zvláštních opatření za účelem vycestování podle § 123b zákona o pobytu cizinců. Vedle toho, že správní orgán musí výše uvedenou úvahu učinit, musí ji také v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011 – 51, ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 11/2012 – 74 a ze dne 18. 10. 2012, č. j. 7 As 107/2012-40) promítnout do odůvodnění svého rozhodnutí. V opačném případě trpí jeho rozhodnutí nepřezkoumatelností. Provedení úvahy o možnosti využití zvláštních opatření za účelem vycestování cizince z území před jeho případným zajištěním přísluší tedy správnímu orgánu. Správní soud je pak na základě žaloby oprávněn toliko hodnotit správnost, dostatečnost či přezkoumatelnost této úvahy.

[22] Žalovaná se možností uložení zvláštního opatření zabývala v napadeném rozhodnutí na str. 4 a 5, kde uvedla, že „... v daném případě existuje nebezpečí útěku jmenovaného, neboť tento dle zjištění je žadatelem o mezinárodní ochranu v Maďarsku a měl povinnost setrvat na tomto území až do skončení řízení o žádosti o mezinárodní ochranu. To, že nehledal ochranu v podobě azylu v Maďarsku, je patrné z jeho následného jednání, když namísto toho, aby se zdržoval v uprchlickém táboře na území Maďarska do skončení řízení o jeho žádosti o mezinárodní ochranu, pokračoval dále ve své cestě do cílové země do Německa. Jmenovaný na území Evropské unie vstoupil ilegálně bez platného víza a bez tohoto dokladu měl v úmyslu cestovat do Německa. Jmenovaný rovněž nemá pro pobyt na území České republiky žádné vízum či jiné oprávnění a nemá zde zajištěno ubytování. Jeho skutečným cílem

cesty je Německo. Shora popsaným jednáním, kdy jmenovaný úmyslně vstoupil na území Evropské unie bez potřebného víza a poté opětovně pokračoval přes Rakouskou republiku do České republiky bez potřebného dokladu pro vstup na území České republiky, dal zřetelně najevo, že nebude skutečně dobrovolně vyčkávat na území České republiky do doby, než bude předán do země, která je příslušná k posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Při své cestě neoprávněně vstoupil na území Maďarské republiky, Rakouské republiky a následně i České republiky s cílem neoprávněně vstoupit na území Německa. Svým jednáním prokázal, že v úsilí o dosažení svého cíle, nemá sebemenší zábrany porušovat právní předpisy upravující vstup a pobyt cizinců na území států Evropské unie. Toto jednání, kterého se jmenovaný dopustil i v minulosti, kdy vstoupil neoprávněně na území Maďarska a Rakouska nedává záruku, že bude skutečně dobrovolně vyčkávat na území České republiky do doby, než bude předán do země, která je příslušná k posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Je teda zcela namístě učinit závěr, že v případě jmenovaného existuje vážné nebezpečí jeho útěku a pokračování jeho cesty do Německa.“ Na základě výše uvedené úvahy pak dospěla k závěru, že „v daném případě uložit zvláštní opatření v souladu s § 123b zákona č. 326/1999 Sb. nelze, neboť cizinec má v úmyslu neoprávněně vstoupit na území jiného smluvního státu, Německa, což je doloženo jeho vyjádřením, kde opakovaně uvedl, že v České republice zůstat nechce, a že jeho cílem je Německo.“

[23] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že se žalovaná dostatečně přezkoumatelně a srozumitelně vypořádala s nezbytností zajištění stěžovatele. Je nesporné, že stěžovatel vstoupil a pobýval na území České republiky nelegálně a měl v úmyslu pokračovat dále do Německa. Skutečnost, že jeho nelegální pobyt trval jen relativně krátkou dobu a že si nebyl vědom toho, že se nachází v České republice, je přitom pro posouzení dané věci irelevantní. V případě stěžovatele proto existovalo vážné nebezpečí útěku (viz § 129 odst. 4 zákona o pobytu cizinců). Za této situace byla žalovaná oprávněna rozhodnout o zajištění stěžovatele za účelem jeho předání. Účinné uplatnění zvláštních opatření bylo vyloučeno, neboť v případě stěžovatele šlo o cizince, který neměl na území České republiky místo pobytu, rovněž neměl peněžní prostředky, které by mohly být použity jako finanční záruka, a zejména jasně deklaroval svůj úmysl pokračovat dál ve své cestě do Německa. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že zajištění stěžovatele provedené žalovanou nevybočilo z mezí zákonnosti a bylo přiměřené. Z toho důvodu nemůže přisvědčit ani tvrzení stěžovatele o porušení ustanovení o správním řízení žalovanou.

[24] K námitce nesprávné interpretace § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců Nejvyšší správní soud uvádí, že v projednávané věci nedošlo k zajištění stěžovatele podle tohoto ustanovení, ale na základě § 129 zákona o pobytu cizinců, přičemž žalovaná se nijak neodchýlila od podmínek aplikace tohoto ustanovení stanovených zákonem a konkretizovaných judikaturou správních soudů.

[25] Za liché potom Nejvyšší správní soud považuje tvrzení stěžovatele o nutnosti aplikace směrnice v případě jejího neprovedení do národní právní úpravy. V této věci došlo k aplikaci zákona o pobytu cizinců, který na evropské předpisy upravující pobyt cizinců na území Unie navazuje, a přímo použitelného předpisu Evropské unie, tedy nařízení Dublin III. Stěžovatel se v kasační stížnosti navíc nedovolával žádného konkrétního ustanovení či konkrétní směrnice, která by měla být aplikována.

pokračování

[26] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[27] Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí.

[28] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[29] Ustanovenému zástupci stěžovatele Nejvyšší správní soud přiznal odměnu za jeden úkon právní služby spočívající v podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů] v celkové výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. téže vyhlášky], k čemuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky). Vzhledem k tomu, že advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna je dále zvýšena o částku odpovídající této dani, kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Částka daně, vypočtená podle citovaného zákona, činí 714 Kč. Celkem tedy odměna ustanoveného advokáta činí částku ve výši 4.114 Kč. Tato částka mu bude vyplacena do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu. Požadovanou odměnu za další úkony (převzetí a příprava zastoupení, účast při úkonu) soud ustanovenému zástupci nepřiznal, neboť tento zastupoval stěžovatele již v řízení před krajským soudem a ze spisu nevyplývá, že by byl účasten při úkonu správního nebo jiného orgánu, případně na jednání před soudem nebo jiným orgánem.

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

V Brně dne 22. prosince 2016

Mgr. David Hipšr
předseda senátu