



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Petra Mikeše v právní věci žalobce: **A. J.**, zast. Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Sevastopolská 378/16, Praha 10, proti žalované: **Policie České republiky**, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, se sídlem Masarykova 27, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 2. 2017, čj. KRPÚ-242730-45/ČJ-2016-040022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 3. 2017, čj. 75 A 8/2017-35,

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. Jindřichu Lechovskému, advokátu, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů v celkové výši **8228 Kč**, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je státním příslušníkem Pákistánu. Výše specifikovaným rozhodnutím žalovaná prodloužila dobu jeho zajištění za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a to o 60 dnů. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil žalobou, kterou krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalované

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Má za to, že v jeho případě nebude dosaženo účelu zajištění. Pouhé využití opravných prostředků proti rozhodnutí o jeho správním vyhoštění mu zajistí, že bude ze zajištění propuštěn dříve, než toto rozhodnutí nabude právní moci a bude jej možné vykonat.

[3] Žalovaná navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[4] NSS při posuzování kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Ze správního spisu vyplynulo, že dne 24. 11. 2016 policie našla stěžovatele na silnici E55 u obce Cínovec ukrytého v kamionu srbské MPZ bez cestovních dokladů. Stěžovatele zajistila téhož dne v 05:00 hod. [§ 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky]. Dne 25. 11. 2016 policie zahájila řízení o správním vyhoštění stěžovatele. Téhož dne jej přezajistila ve smyslu § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., zákona o pobytu cizinců na území České republiky. Dobu tohoto zajištění stanovila na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody stěžovatele. Stěžovatel se proti tomuto rozhodnutí bránil správní žalobou a posléze i kasační stížností, avšak bezúspěšně (viz rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2017, čj. 7 Azs 11/2017-36). Dne 20. 1. 2017 policie uložila stěžovateli správní vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, a to na dobu jednoho roku; u stěžovatele neshledala překážky bránící vycestování. Dne 6. 2. 2017 stěžovatel požádal o propuštění ze zajištění dle § 129 téhož zákona, načež žalovaná dne 18. 2. 2017 vydala nyní přezkoumávané rozhodnutí, jímž prodloužila dobu zajištění stěžovatele o 60 dnů.

[7] Jedinou otázkou tohoto případu je, zda žalovaná mohla stěžovateli prodloužit dobu zajištění v situaci, kdy údajně nebylo postaveno najisto, že do konce maximální doby zajištění bude pravomocně rozhodnuto o jeho správním vyhoštění. Stěžovatel v žalobě a posléze v kasační stížnosti tvrdí, že účelu zajištění nebude možné v omezené době jeho zajištění dosáhnout. Proti rozhodnutí o správním vyhoštění se bránil odvoláním, které má ze zákona odkladný účinek, a dále plánoval podat správní žalobou, které zákon taktéž přiznává odkladný účinek. Žalovaná dle něj mohla očekávat, že účel jeho zajištění nebude dosažen již při vydání rozhodnutí o prodloužení zajištění.

[8] K tomu NSS uvádí následující.

[9] V obecné rovině je policie, pokud jsou splněny další zákonné podmínky, *oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení*

o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto (§ 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců; zvýraznění doplněno). Tzn., že pro zajištění cizince, resp. Pro prodloužení jeho zajištění, plně postačuje doručení oznámení o zahájení řízení o jeho správním vyhoštění. Existence rozhodnutí o správním vyhoštění není nezbytně třeba pro vydání rozhodnutí o zajištění cizince ve smyslu tohoto ustanovení, není tedy nutným právním podkladem pro vydání rozhodnutí o zajištění.

[10] Stěžovateli je však třeba dát za pravdu, že cizince lze zajistit jen v případě, že lze předpokládat, že účel zajištění bude naplněn, tj. že cizinec bude z území ČR vyhoštěn během doby, po kterou může trvat jeho zajištění.

[11] Podmínka tzv. reálného předpokladu dosažení účelu zajištění sice není v zákoně o pobytu cizinců výslovně zakotvena, vyplývá však z čl. 15 odst. 4 směrnice 2008/115/ES¹ (dále též jen „návratová směrnice“). Tímto ustanovením směrnice podtrhuje význam zákazu svévolného zbavení či omezení svobody [viz čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie, či také čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod]. Aby byl zásah do osobní svobody cizince přípustný, musí mimo jiné sledovat vymezený účel. Správní orgán je proto při rozhodování o zajištění cizince povinen předběžně posoudit, zda je správní vyhoštění alespoň potenciálně možné. Pokud je odpověď záporná, nelze o zajištění cizince rozhodnout (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS). Ačkoliv je v tomto řízení přezkoumáváno rozhodnutí žalované o prodloužení doby trvání zajištění stěžovatele (nikoliv rozhodnutí o jeho zajištění), lze výše uvedené závěry rozšířeného NSS použít přiměřeně i v tomto případě (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2016, čj. 4 Azs 18/2016 43, bod 33).

[12] O zákonném zajištění cizince přitom vskutku nelze hovořit, pokud je jasné, že cizinec má být ze zajištění propuštěn, aniž bude realizován cíl jeho zajištění, a to např. pro marné uplynutí maximální délky doby jeho zajištění. Bez pravomocného a vykonatelného rozhodnutí o správním vyhoštění nelze úspěšně ukončit zajištění cizince; za takových okolností totiž cizinec nemůže být vyhošťován přímo ze zařízení pro jeho zajištění, ale musí být propuštěn na svobodu.

[13] Na stěžovatelův případ je nutné nahlížet v širším kontextu zákona o pobytu cizinců, jednak co do těch ustanovení, které regulují maximální dobu zajištění, jednak těch, jež upravují přezkum rozhodnutí o správním vyhoštění. Dle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *nesmí* doba zajištění *překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody*.

[14] Stěžovatel byl zajištěn od dne 24. 11. 2016. Dne 20. 1. 2017 policie vydala rozhodnutí o jeho vyhoštění. Stěžovatel dne 26. 1. 2017 doručil odvolání proti rozhodnutí o jeho správním vyhoštění. Dle vyjádření žalované byl stěžovatel informován, že o tomto odvolání nebude rozhodnuto ve lhůtě 7 dnů (§ 169 odst. 4 zákona o pobytu cizinců). Z předložených spisů přitom není patrné, zda a kdy policie o tomto odvolání rozhodla.

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98-107).

Teprve v žádosti o propuštění ze zajištění ze dne 6. 2. 2017 stěžovatel prohlásil, že se proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu o správním vyhoštění též plánuje bránit žalobou. V doplnění žaloby ze dne 1. 3. 2017 podané proti nyní přezkoumávanému rozhodnutí pak namítal, že do konce maximální doby jeho zajištění nebude moci být z území ČR vyhoštěn.

[15] Za těchto skutkových okolností se žalovaná mohla v době rozhodování o prodloužení zajištění rozumně domnívat, že účel zajištění stěžovatele bude možno naplnit. Stěžovatel byl v den vydání napadeného rozhodnutí o prodloužení doby zajištění zajištěn teprve po dobu 87 dnů (od 24. 11. 2016 do 18. 2. 2017). Do konce maximální doby jeho zajištění, která dle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců činí 180 dnů, tedy zůstávalo 93 dnů. Stěžovatel se mylí, pokud se domnívá, že mu za této situace žalovaná nemohla prodloužit dobu zajištění o dalších 60 dnů. S ohledem na zbývající porci času z maximálně možné doby stěžovatelova zajištění nebylo na místě uvažovat o tom, že by policie nestihla v krátké době rozhodnout o odvolání podaném proti rozhodnutí o správním vyhoštění, či krajský soud následně rozhodnout o eventuální žalobě, kterou stěžovatel údajně plánoval podat.

[16] Stěžovatel správně podotkl, že jak odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, tak eventuální žaloba, mají ze zákona odkladný účinek (§ 169 odst. 5 a § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Rozhodnutí o správním vyhoštění tedy nelze vykonat; vykonatelnost rozhodnutí se v případě podání žaloby odkládá až do rozhodnutí krajského soudu o žalobě. Na druhou stranu je však třeba zdůraznit, že řízení o správním vyhoštění i následné řízení před soudem je svázáno krátkými zákonnými lhůtami jednak na podání opravných prostředků či žaloby, jednak na vydání rozhodnutí. V posuzovaném případě stěžovatel odvolání proti správnímu vyhoštění sice podal (26. 1. 2017), avšak ze spisu je patrné, že do rozhodnutí o prodloužení doby zajištění (18. 2. 2017) policie o něm nestihla rozhodnout. O prodlení s vydáním rozhodnutí o odvolání jej však v souladu s § 169 odst. 4 zákona o pobytu cizinců vyrozuměla.

[17] NSS stěžovatele upozorňuje, že mu nepřísluší rozhodovat o hypotetických otázkách. Nemůže v posuzované kauze hodnotit, zda by krajský soud stihl rozhodnout o žalobě, jejíž podání sice stěžovatel avizoval, avšak do data vydání napadeného rozhodnutí ji nepodal. Pouze pro pořádek NSS uvádí, že i pokud by stěžovatel podal správní žalobu, nelze bez dalšího presumovat, že soud o ní nerozhodne dřív, než právě za 60 dnů (max. lhůta dle § 172 odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Tím méně pak lze presumovat postup NSS, a to včetně event. přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Zákonnost zajištění nelze odvíjet od hypotetických úkonů, které stěžovatel teprve v budoucnu plánuje učinit.

[18] Lhůty do rozhodování o správním vyhoštění mj. promítají zásadu rychlosti řízení (§ 6 správního řádu). Jde o lhůty maximální, v nichž je třeba učinit úkon, resp. vydat rozhodnutí. Jak na jedné straně cizinec, tak správní orgány a soudy na straně druhé, mohou jednotlivé úkony, resp. rozhodování o věci, činit ve lhůtách kratších. Podání opravných prostředků v řízení o správním vyhoštění, resp. příslib jejich uplatnění, tedy nemůže sám o sobě vylučovat jakékoliv zajištění cizince za účelem správního vyhoštění. Pokud vzhledem ke zbývající porci dnů z maximální možné doby zajištění zbývá alespoň taková část, že vyhoštění cizince bude v této době i přes uplatnění opravných prostředků

alespoň potenciálně možné, nelze na zajištění cizince rezignovat. Naopak, je třeba usilovat o urychlení průběhu řízení o opravných prostředcích podaných proti rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. Za tímto účelem policie může např. urgovat odpovědné orgány, aby o odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění rozhodly neprodleně, nebo též v rámci vyjádření k podané žalobě požádat soud o projednání věci mimo pořadí dle § 56 odst. 1 s. ř. s. V době vydání nyní přezkoumávaného rozhodnutí žalovaná tudíž nemohla dospět k závěru, že účel zajištění bude „zmařen“ prostým uplatněním opravných prostředků proti rozhodnutí o správním vyhoštění.

[19] NSS také zvážil, zda jakožto soud, proti jehož rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, nemá v této věci položit Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku (čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie) ohledně výkladu čl. 15 odst. 5 návratové směrnice. Přitom shledal, že toto ustanovení je vzhledem k dosavadní judikatuře Soudního dvora EU k návratové směrnici dostatečně jasné (*acte éclairée*).

[20] Na rozdíl od stěžovatele má NSS za to, že zákon o pobytu cizinců cit. Ustanovení návratové směrnice transponuje řádně. Tuzemský právní řád poskytuje dostatečné procesní záruky rychlosti jak správního tak soudního řízení ve věcech správního vyhoštění cizinců. Český zákonodárce, zjevně inspirován nálezem sp. zn. Pl. ÚS 25/97², dokonce *nad rámec* povinností plynoucích ze směrnice přiznal odkladný účinek *všem* odvoláním a žalobám podaným ve věcech správního vyhoštění cizinců (srov. čl. 9 a čl. 13 odst. 2 návratové směrnice). Nicméně stěžovatel tuto relativně štedrou procesní garanci osobní obrany cizince proti rozhodnutí o správním vyhoštění nyní obrací proti institutu zajištění cizinců za účelem správního vyhoštění (k úrovni ochrany procesních práv srov. zejména rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-383/13 PPU, *M. G. a N. R.*³). Stěžovatelova argumentace by ve svých důsledcích vedla k funkčnímu vyprázdnění institutu zajištění cizince za účelem správního vyhoštění. Jeho výtky je i proto nedůvodná.

[21] Nelze opominout, že policie má ve smyslu § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců povinnost po celou dobu zajištění cizince zkoumat, zda důvody zajištění *trvají*. Zjistí-li proto policie, že účel zajištění – v tomto případě správní vyhoštění – nebude možno v budoucnu realizovat, odpadne tím i důvod samotného zajištění. V takovém případě cizince neprodleně propustí. I sám stěžovatel přitom disponuje nástrojem k zahájení periodického přezkumu zákonnosti jeho zajištění. V rámci žádosti o propuštění ze zařízení může namítnout, že důvody jeho zajištění již netrvají, resp. též to, že nebude možné dosáhnout účel zajištění. Proti zamítavému rozhodnutí se navíc může bránit správní žalobou (§ 129a odst. 2 téhož zákona).

[22] Stěžovatel vytýká krajskému soudu, že v jeho případě uvažoval o prodloužení doby zajištění dle § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. NSS nemůže hodnotit, zda u stěžovatele byly splněny podmínky pro prodloužení jeho zajištění nad rámec 180 dnů, protože tato otázka nesouvisí s předmětem nynějšího řízení. Krajský soud sice ve svém rozsudku o použití § 125 odst. 2 a 3 uvažoval, avšak tuto úvahu nelze považovat za důvod

² Nález ÚS ze dne 13. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97 (N 53/11 SbNU 25; 159/1998 Sb.).

³ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 10. 9. 2013 ve věci *M. G. a N. R.*, C-383/13 PPU, ECLI:EU:C:2013:533.

jeho rozhodnutí. Za pomoci právě cit. ustanovení se totiž pouze snažil poukázat na to, jak spekulativní jsou žalobní námitky.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalované náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[25] Podle § 35 odst. 8 ve spojení s § 120 s. ř. s. advokátovi, který byl stěžovateli ustanoven usnesením krajského soudu ze dne 24. 2. 2017, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ustanovený zástupce provedl ve věci dva úkony právní služby, kterými jsou další porada s klientem přesahující jednu hodinu [§ 11 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a sepsání kasační stížnosti, tj. písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. c) advokátního tarifu]. Za dva úkony právní služby zástupci stěžovatele náleží mimosmluvní odměna ve výši $2 \times 3\,100$ Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], která se zvyšuje o paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon [§ 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Za úkony právní služby tedy ustanovenému zástupci náleží 6 800 Kč a dále částka odpovídající DPH ve výši 21 %, celkem tedy 8 228 Kč. Tato částka bude ustanovenému zástupci stěžovatele vyplacena z účtu NSS do 60 dnů ode dne 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 8. června 2017

Zdeněk Kühn
předseda senátu