



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **X. T. T.**, zastoupený Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje**, se sídlem Nádražní 2437/2, Plzeň, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 11. 5. 2018, č. j. KRPP-1603-38/ČJ-2018-030022, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 6. 2018, č. j. 17 A 69/2018 – 45,

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 o kasační stížnosti.
- III. Ustanovenému advokátovi žalobce Mgr. Jindřichu Lechovskému **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v celkové výši 4.114 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná dne 4. 1. 2018 rozhodla o zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (zákon o pobytu cizinců). Doba zajištění byla stanovena na 30 dnů od omezení jeho osobní svobody, ke které došlo dne 2. 1. 2018. Následně žalovaná opakovaně rozhodla o prodloužení zajištění žalobce podle § 125 odst. 1

zákona o pobytu cizinců, a to rozhodnutím ze dne 26. 1. 2018 o 60 dnů, rozhodnutím ze dne 28. 3. 2018 o 40 dnů a rozhodnutím ze dne 11. 5. 2018 o 50 dnů.

[2] Žalobce napadl posledně uvedené rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „*krajský soud*“), který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Nepřisvědčil jeho námitce, že se žalovaná nezabývala odpadnutím předpokladu dosažení účelu zajištění, čímž zatížila své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Podle krajského soudu právní principy vylučují interpretaci žalobce, podle kterého samotné vedení řízení o správním vyhoštění vylučuje aplikaci zajištění. Faktická situace žalobce se podle krajského soudu může zcela změnit a nemusí být využito všech opravných prostředků, stejně jako nelze stanovit, jak dlouho bude řízení trvat. K tomu soud odkázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon o pobytu cizinců a uvedl, že „[k] *úpravě institutu zajištění cizince přistoupil zákonodárce právě proto, aby nedocházelo k maření správních rozhodnutí. Zároveň do právního pořádku České republiky implementoval opravné prostředky, kterými může zajištěný cizince bránit svá práva. Institut zajištění cizince a možnost opravných prostředků se tak vzájemně nevylučují, jak naznačuje žalobce, nýbrž stojí vedle sebe.*“

[3] Krajský soud také poukázal na to, že žalovaná v napadeném rozhodnutí shledala, že důvody zajištění i nadále trvají, důvod k jeho ukončení tudíž nebyl dán. Žalovaná uvedla, z jakého důvodu nepovažuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování podle § 123b zákona o pobytu cizinců za dostačující a zdůvodnila dobu, po kterou bylo zajištění prodlouženo. Prodloužení doby zajištění shledala nezbytným podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Žalobce v protokolu uvedl, že nemá žádné finanční prostředky k vycestování z ČR a protože nemá povolen pobyt, není ani schopen zajistit si finanční prostředky na vycestování legální cestou. Nebyl také schopen správnímu orgánu uvést žádnou adresu pobytu na území ČR, na které by se zdržoval do doby svého vycestování.

[4] Krajský soud proto uzavřel, že rozhodnutí žalované je zákonné, plně přezkoumatelné, řádně odůvodněné a zcela namístě. Žalobce pobýval na území bez patřičného povolení k pobytu, a navíc si byl vědom protiprávnosti svého jednání.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „*s. ř.*“).

[6] Stěžovatel již v žalobě namítl, že žalovaná nesprávně přistoupila k prodloužení zajištění v situaci, v níž jí muselo být zcela zřejmé, že účelu zajištění nebude možné dosáhnout, neboť do konce zákonné 180denní doby zajištění nebylo vůbec možno uvažovat o realizaci vyhoštění stěžovatele, když je tato možnost blokována odkladným účinkem žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele. S vypořádáním této námítky krajským soudem stěžovatel nesouhlasil. Argumentaci soudu týkající se potřeby odhlédnutí od nevykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění zapříčiněného využitím zákonných opravných prostředků považoval „*za neakceptovatelnou a zjevně nesprávnou, neboť v případě omezení na osobní svobodě není možné důvodnost trvání takového omezení zakládat na jakýchkoliv fikcích, nýbrž je třeba striktně vycházet z přezkoumatelných úvah*“

pokračování

týkajících se důvodnosti pokračování omezení osobní svobody - v případě zajištění podle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tedy možnosti realizace účelu zajištění.“ Odkaz soudu na možnost výjimečného prodloužení zajištění pak nemůže podle stěžovatele nezákonně rozhodnutí žalované obhájit.

[7] Podle názoru stěžovatele bylo povinností českého zákonodárce provést transpozici článku 15 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 (dále jen „*návratová směrnice*“), podle něž *„zajištění trvá, dokud trvají podmínky uvedené v odstavci 1 a dokud to je nezbytné pro zajištění úspěšného vyhoštění. Každý členský stát stanoví omezenou dobu trvání zajištění, jež nesmí přesáhnout dobu šesti měsíců“*, a to takovým způsobem, aby bylo možné řízení o správním vyhoštění provést tak rychle, aby zajištění alespoň ve většině případů vedlo k dosažení svého účelu, tj. k realizaci nuceného návratu cizince. Pokud je český právní řád nastaven tak, že využitím řádných opravných prostředků je způsobeno, že rozhodnutí o správním vyhoštění není vykonatelné v průběhu maximální doby zajištění cizince, nelze takový stav vykládat a využít v neprospěch cizince. Jelikož je rozhodnutí o zajištění tím nejzávažnějším zásahem do práv cizince nacházejícího se v režimu zákona o pobytu cizinců, nelze připustit, aby bylo v jeho zajištění pokračováno v případě, že je zcela nereálné, že bude dosaženo účelu zajištění. V případě, že je zajišťování prodloužováno, již uplynula víc jak polovina zákonné doby zajištění a pouhé využití procesních lhůt stanovených zákonem povede k propuštění stěžovatele před vykonatelností rozhodnutí o zajištění, je úvaha, že dosažení účelu zajištění je stále reálné, pouhou spekulací, a rozhodnutí je čistě formální. Předmětná skutečnost nadto musela být v době rozhodování o žalobě zřejmá i krajskému soudu z úřední činnosti, neboť v totožné době tam probíhalo řízení o stěžovatelově správním žalobě proti rozhodnutí o vyhoštění.

[8] Závěrem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil, a jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány důvody zrušení rozhodnutí žalovaného, aby zrušil i toto rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[9] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila, pouze sdělila, že zajištění stěžovatele bylo ukončeno dne 26. 6. 2018.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III. A. Podmínky řízení

[10] Podle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 15. 8. 2017 do 20. 1. 2019 platilo, že *„[v] případě, že je zajištění cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, soud řízení o žalobě zastaví. O ukončení zajištění cizince policie neprodleně informuje příslušný soud, který žalobu projednává. Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně.“* Toto ustanovení vylučovalo soudní přezkum rozhodnutí policie o prodloužení zajištění mimo jiné pro případ, že byl cizinec před rozhodnutím soudu ze zařízení pro zajištění cizinců propuštěn.

[11] Citované ustanovení však Ústavní soud zrušil nálezem ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, a to ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, tj. k 21. 1. 2019. Překážka soudního přezkumu stěžovatelem předložené kasační stížnosti tak odpadla.

III. B. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Spornou otázkou posuzovaného 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 tvrdí, že účelu zajištění nebylo možné v omezené době jeho zajištění dosáhnout. Proti rozhodnutí o správním vyhoštění se bránil odvoláním a následně správní žalobou, které má odkladný účinek. Žalovaná tak měla při vydání rozhodnutí o prodloužení zajištění seznat, že účel zajištění nebude naplněn.

[15] 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*“ (viz § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Pro zajištění cizince, resp. pro prodloužení jeho zajištění, tedy plně postačuje doručení oznámení o zahájení řízení o jeho správním vyhoštění. Existence rozhodnutí (či dokonce pravomocného rozhodnutí) o správním vyhoštění není pro vydání rozhodnutí o zajištění cizince nezbytně třeba. Stěžovateli je však třeba dát za pravdu, že cizince lze zajistit jen v případě, že lze předpokládat, že účel zajištění bude naplněn, tedy že cizinec bude z území České republiky vyhoštěn během doby, po kterou může trvat jeho zajištění.

[16] Podmínka tzv. reálného předpokladu dosažení účelu zajištění sice není v zákoně o pobytu cizinců výslovně zakotvena, vyplývá však z čl. 15 odst. 4 návratové 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 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 NSS ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150, publ. pod 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 senátu použít přiměřeně i v tomto případě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2016, č. j. 4 Azs 18/2016 - 43).

[17] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 6. 2017, č. j. 10 Azs 101/2017 - 28, publ. pod č. 3628/2017 Sb. NSS, „[o] *zákonném zajištění cizince přitom vskutku nelze hovořit, pokud je jasné, že cizinec má být ze zajištění propuštěn, aniž bude realizován cíl jeho*

pokračování

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.“ Podle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců přitom nesmí doba zajištění překročit 180 dnů od okamžiku omezení osobní svobody.

[18] Stěžovatel byl omezen na osobní svobodě od dne 2. 1. 2018. Dne 4. 1. 2018 vydala policie rozhodnutí o jeho vyhoštění, proti kterému podal stěžovatel dne 16. 1. 2018 odvolání. Ze správního spisu plyne (viz č. l. 112), že odvolání bylo zamítnuto rozhodnutím, které nabylo právní moci dne 13. 3. 2018 a proti kterému podal stěžovatel dne 15. 3. 2018 správní žalobu (viz č. l. 201). Stěžovatel správně podotkl, že jak odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, tak žaloba mají ze zákona odkladný účinek (§ 169 odst. 5 a § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění se v tedy případě podání žaloby odkládá do rozhodnutí krajského soudu o žalobě. Na druhou stranu je však třeba zdůraznit, že podle § 127 odst. 8 zákona o pobytu cizinců má soud povinnost rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění do 60 dnů.

[19] 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 po dobu 130 dnů (od 2. 1. 2018 do 11. 5. 2018), do konce maximální doby jeho zajištění tedy zbývalo 50 dnů. Současně od podání žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění uplynulo 57 dnů. S ohledem na zákonnou lhůtu pro rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění pak nebylo možno bez dalšího presumovat, že krajský soud rozhodne o žalobě stěžovatele až dne 7. 6. 2018. Tím méně pak bylo možno presumovat případný postup Nejvyššího správního soudu, a to včetně eventuelního přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Zákonost zajištění totiž nelze odvíjet od hypotetických úkonů, které stěžovatel teprve v budoucnu plánuje učinit.

[20] Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku ze dne 8. 6. 2017, „[p]odání 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 zbývajícím dnům 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 tedy žalovaná nemohla dospět k závěru, že účel zajištění bude zmařen prostým uplatněním opravných prostředků proti rozhodnutí o správním vyhoštění.

[21] V citovaném rozsudku se pak Nejvyšší správní soud vyjádřil i k transpozici článku 15 odst. 5 návratové směrnice, kterou se zabývá stěžovatel ve své kasační stížnosti. Soud zde konstatoval, že má za to, že zákon o pobytu cizinců uvedené ustanovení transponuje

řádně. Tuzemský právní řád totiž „poskytuje dostatečné procesní záruky rychlosti jak správního, tak soudního řízení ve věcech správního vyhoštění cizinců. Český zákonodárce, zjevně inspirován nálezem Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97, č. 159/1998 Sb., 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 ze dne 10. 9. 2013, M. G. a N. R., C-383/13 PPU).

[22] Stěžovatel též vytýká krajskému soudu, že nepatřičně odkazoval na možnost výjimečného prodloužení doby zajištění. Krajský soud sice ve svém rozsudku o této možnosti hovořil, avšak jednalo se o součást citace důvodové zprávy k zákonu č. 427/2010 Sb., pomocí které chtěl osvětlit smysl zákonné úpravy institutu zajištění a zdůraznit možnost obrany práv zajištěných cizinců. Nejednalo se tedy o úvahu, kterou by bylo možno považovat za důvod jeho rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[23] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti tedy dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni je zákonný. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl 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 žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

[25] Stěžovateli byl usnesením krajského soudu ze dne 17. 5. 2018, č. j. 17 A 69/2018 - 22, ustanoven zástupcem advokát Mgr. Jindřich Lechovský. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 9 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud určil odměnu advokáta částkou 3.100 Kč za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) a dále 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), celkem tedy 3.400 Kč. Tuto částku pak soud zvýšil podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce jako plátce povinen odvést. Částka v celkové výši 4.114 Kč bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.
(§ 53 odst. 3 s. ř. s.)

V Brně dne 20. února 2019

pokračování

3 Azs 73/2018 - 30

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu