



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: V. P., zast. Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje, odbor cizinecké policie**, se sídlem Nádražní 2, Plzeň, proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 8. 2017, čj. KRPP-128312-4/ČJ-2017-030022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 9. 2017, čj. 17 A 109/2017-42,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 9. 2017, čj. 17 A 109/2017-42, a rozhodnutí Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje ze dne 24. 8. 2017, čj. KRPP-128312-4/ČJ-2017-030022, **se ruší**.
- II. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Ustanovenému zástupci Mgr. Jindřichu Lechovskému **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 4 114 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

- I.
Vymezení věci

[1] V záhlaví citovaným rozhodnutím žalovaná podle § 129 odst. 1 v návaznosti na § 129 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zajistila žalobce za účelem předání do Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, přičemž doba zajištění byla stanovena v délce trvání 90 dnů od okamžiku omezení osobní svobody.

[2] Žalobu proti napadenému rozhodnutí žalované Krajský soud v Plzni zamítl. Uvedl, že ze stanovené délky zajištění žalobce na 90 dnů vyplynulo, že žalovaná nepřekročila maximální hranici pro zajištění v délce trvání 180 dnů. Lhůty stanovené v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 (dále jen „nařízení Dublin III“), vnímal krajský soud pouze jako lhůty administrativní, které mají napomáhat hladkému průběhu procesu přemístění. Podle krajského soudu se naopak jedná o určitou motivaci správního orgánu sloužící k tomu, aby správní orgán usiloval o co nejefektivnější průběh tzv. dublinského řízení. Krajský soud nesouhlasil ani s argumentací žalobce týkající se posuzování systémových nedostatků azylového řízení bez ohledu na zemi, do níž má být zajištěný přemístěn.

II.

Argumenty kasační stížnosti a vyjádření žalované

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost co do obsahu opřel o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[4] Stěžovatel namítal, že žalovaná rozhodla o jeho zajištění v rozporu s právní úpravou v nařízení Dublin III, neboť doba zajištění přesáhla jeden měsíc. Stěžovatel argumentoval tím, že při stanovení okamžiku, od něž lze počítat měsíční dobu přípustného zajištění je třeba vycházet nikoliv z doby podání žádosti o mezinárodní ochranu, neboť taková žádost na území České republiky vůbec podána nebyla, ale měla by být počítána od doby, kdy se žalovaná dozvěděla, že u stěžovatele připadá v úvahu aplikace nařízení Dublin III. Jakékoliv rozvolnění uvedené lhůty a tolerance odchylek by podle stěžovatele nepřijatelně narušily právní jistoty týkající se doby zajištění. Podle stěžovatele žalovaná zjevně zjistila výše zmíněné již při lustraci jeho identifikačních údajů v systému EURODAC; již od této chvíle proto začala běžet měsíční lhůta. Po uplynutí této doby bylo další zajištění stěžovatele v situaci, kdy žalovaná při vydávání původního rozhodnutí nemohla nijak předjímat, zda správní orgán podá včas žádost o převzetí stěžovatele a zda bude včas doručena souhlasná odpověď Velké Británie, nezákonné. Nezákonnost délky zajištění může být posuzována i předem a proto postačilo, pokud prodloužení nezákonné doby mohlo potenciálně zasáhnout do základního práva na svobodu.

[5] Stěžovatel uvedl, že pokud lze uvažovat o prvotním zajištění cizince podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na dobu přesahující měsíc vyplývající z nařízení Dublin III, představuje zajištění na dobu 90 dnů zcela nepřiměřený excesivní zásah do osobní svobody cizince a vytváří neakceptovatelný potenciál pro nezákonné omezení osobní svobody cizince v případě, že by důvody zajištění cizince za účelem jeho předání do Velké Británie odpadly.

pokračování

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele setrvala na své dosavadní argumentaci obsažené ve vyjádření k žalobě. Zákonné oprávnění k době zajištění stěžovatele nebylo překročeno; v napadeném rozhodnutí byla využita polovina zákonné lhůty k zajištění a důvody pro zajištění trvaly po celou dobu zajištění.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných námitek, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, podle které bylo třeba při stanovení okamžiku, od něž lze počítat měsíční přípustnou dobu zajištění, vycházet z doby, kdy se žalovaná dozvěděla, že u stěžovatele připadá v úvahu aplikace nařízení Dublin III. Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí, že byla uplatněna poprvé až v řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel v žalobě žádnou obdobnou námitku neuplatnil. Soudní řád správní vyžaduje, aby již v žalobě byly uplatněny všechny důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí nebo všechny vady řízení, které jeho vydání předcházelo. Krajský soud totiž musí dostat příležitost se řádně a v úplnosti se všemi žalobními námitkami vypořádat. Pouze tehdy, jestliže stěžovatel nemohl důvody v řízení před krajským soudem uplatnit, může o ně opřít kasační stížnost. Tak tomu v posuzované věci nebylo; stěžovatel v žalobě namítal pouze to, že doba zajištění byla stanovena v nepřiměřené délce 90 dnů. Námitka je proto nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou, podle níž bylo rozhodnutí o zajištění vzhledem k délce trvání zajištění vydáno v rozporu s nařízením Dublin III.

[11] 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.*

[12] Podle § 129 odst. 6 zákona o pobytu cizinců *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. 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.*

[13] Podle čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III zajištění 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. Pokud 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. Pokud 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. 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, čj. 7 Azs 11/2015-32, nebo ze dne 4. 4. 2019, čj. 9 Azs 167/2018-72).

[14] Citované ustanovení nestanoví 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 judikatury Nejvyššího správního soudu je pak nutno tyto maximální doby respektovat již v rámci stanovení doby zajištění cizince v rozhodnutí o jeho 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 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.

[15] 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.

[16] Nelze paušálně říci, že by čl. 28 nařízení Dublin III stanovil maximální dobu trvání zajištění určenou jako součet tří lhůt zde uvedených – jednoho měsíce, dvou týdnů a šesti týdnů. 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

pokračování

účinkem. Kupříkladu, požádal-li by správní orgán o převzetí cizince již po dvou týdnech (nikoliv po měsíci), mohla by šestitýdenní lhůta pro realizaci přemístění uplynout daleko dříve, než činí součet lhůt jednoho měsíce, dvou týdnů a šesti týdnů. Stanovení doby trvání zajištění na dobu odpovídající součtu těchto lhůt by tak umožňovalo omezení osobní svobody cizince přes marné uplynutí lhůty pro realizaci přemístění. Ještě závažnější situací, která by byla zjevně v rozporu s čl. 28 odst. 3 pododstavcem. 4 nařízení Dublin III, by bylo stanovení doby trvání zajištění na dobu odpovídající součtu uvedených tří lhůt a následné nepodání žádosti o převzetí cizince v jednoměsíční lhůtě. Limity doby trvání zajištění se proto musí podle názoru Nejvyššího správního soudu uplatnit samostatně v různých fázích procesu přemístění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 Azs 11/2015-32, nebo ze dne 4. 4. 2019, čj. 9 Azs 167/2018-72).

[17] Jak plyne z obou posledně citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu, je pravdou, že výše pojatý výklad klade na správní orgány zdánlivě větší nároky, co se týče frekvence rozhodování o prodlužování 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 ESLP ze dne 27. 11. 2008 ve věci *Rashed proti České republice*, stížnost č. 298/07, či rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2015, čj. 4 Azs 234/2015-36).

[18] Nejvyšší správní soud proto ve shodě se svou konstantní judikaturou uzavírá, že žalovaná pochybila, pokud stanovila dobu zajištění stěžovatele v délce trvání 90 dnů, neboť takto stanovená doba zajištění odporuje smyslu ustanovení nařízení Dublin III. Lhůty stanovené citovaným předpisem je nutné uplatňovat samostatně v jednotlivých fázích procesu přemístění.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná a že napadený rozsudek krajského soudu i přezkoumávané rozhodnutí žalované jsou nezákonné. Podle § 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.

[20] Nejvyšší správní soud však současně nevyslovil, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, čj. 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.“ Výše uvedené závěry lze zcela nepochybně přiměřeně použít také na posuzovaný případ. Podle § 129 odst. 1 v návaznosti na § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je v řízení o zajištění cizince prvním úkonem právě vydání rozhodnutí. Po zrušení přezkoumávaného rozhodnutí tudíž neexistuje řízení, v němž by mělo a mohlo být pokračováno.

[21] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že v nyní projednávané věci je namístě stěžovatele ze zajištění propustit na základě § 127 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jež stanoví, že *zajištění 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.* Takto však již bylo učiněno, neboť podle sdělení žalované byl stěžovatel 27. 10. 2017 ze zajištění propuštěn.

[22] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterých, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaná v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[24] Stěžovatel měl ve věci úspěch a příslušelo by mu právo na náhradu nákladů řízení. Soud mu ale náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jak v řízení o žalobě, tak i v řízení o kasační stížnosti byl osvobozen od soudních poplatků. V řízení o žalobě byl zastoupen Organizací pro pomoc uprchlíkům, která v souladu s § 137 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, nemá právo na odměnu za zastupování.

[25] Zástupcem stěžovatele byl usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2017, čj. 8 Azs 244/20187-20, ustanoven advokát Mgr. Jindřich Lechovský, jehož odměnu a hotové výdaje podle § 35 odst. 10 s. ř. s. hradí stát. Ustanovenému zástupci stěžovatele přiznal soud odměnu za jeden úkon právní služby (doplnění kasační stížnosti) v částce 3 100 Kč a dále 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů za jeden úkon v souladu 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 (dále jen „advokátní tarif“), celkem tedy 3 400 Kč. Nejvyšší správní soud nepřiznal ustanovenému

pokračování

zástupci stěžovatele úkon podle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu, neboť zástupce neprokázal, že by proběhla první porada s klientem; uvedl pouze, že je stěžovatel nekontaktní a neznámého pobytu. Na náhradě na dani z přidané hodnoty, jíž je zástupce stěžovatele plátcem, mu přísluší částka 714 Kč. Částka v celkové výši 4 114 Kč bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně 27. května 2019

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu

v zastoupení
JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu