



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Miloslava Výborného a JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., v právní věci žalobce: **S. H.**, zastoupen Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, odbor cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 11. 2018, čj. KRPA-436551-16/ČJ-2018-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2019, čj. 4 A 106/2018-29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Ustanovenému zástupci Mgr. Jindřichu Lechovskému, advokátovi se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši **8 228 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. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) byl v záhlaví označeným rozhodnutím zajištěn podle § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění účinném od 1.

8. 2018 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) na dobu 30 dnů za účelem jeho předání podle Dohody mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o předání a přebírání osob na společných státních hranicích. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl jako nedůvodnou.

[2] Městský soud dospěl k závěru, že byly splněny podmínky pro zajištění stěžovatele podle zákona o pobytu cizinců. Správní orgán byl informován o stěžovatelově dosavadní pobytové historii. Předáním stěžovatele na Slovensko by nedošlo k ohrožení jeho života nebo osobní svobody, stejně jako případným návratem do Afghánistánu. Žalovaný neměl povinnost v rámci řízení zkoumat, zda Slovenská republika vydá stěžovatele zpět do země původu. Dobu zajištění na 30 dnů posoudil jako přiměřenou pro účel předání stěžovatele podle readmisní dohody. Městský soud neshledal žádné pochybení, rozpor se zákonem nebo se zjištěnými skutečnostmi.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[3] Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost. Stěžovatel má za to, že soud nesprávně a nedostatečně vypořádal některé žalobní námitky. Zajištění stěžovatele proběhlo v rozporu s čl. 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 209/1992 Sb., Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), neboť nebylo možné konstatovat, že osobní svoboda stěžovatele byla omezena za splnění podmínky probíhajícího řízení o vyhoštění nebo vydání, což městský soud zcela pominul. Právní úprava readmise je nedostatečná. Stěžovateli nebylo vydáno žádné rozhodnutí o předání, proti kterému by se mohl jakkoli bránit. Došlo tak k zásadnímu zásahu do práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 a práva na osobní svobodu podle čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Zajištění za účelem předání je neústavním institutem. Správní soud se může zabývat i souladem zákona s ústavním pořádkem, protože může předložit Ústavnímu soudu na jeho zrušení. Dále uvedl, že žalovaná nezkoumala jeho minulost a eventuální hrozby, kterým může být vystaven na Slovensku, případně v Afghánistánu, kam by mohl být nakonec předán. Žalovaná se nijak nepokusila napravit legislativní vakuum týkající se chybějícího soudního přezkumu readmise. Existenci právních standardů EU lze presumovat v rámci dublinského řízení, nikoli u readmisních dohod. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Žalovaná se k podané kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s., přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[6] Nejvyšší správní soud předesílá, že skutkově i právně obdobnými případy se v minulosti již zabýval (srov. např. rozsudky ze dne 9. 6. 2016, čj. 6 Azs 253/2015-37, nebo ze dne 9. 1. 2019, čj. 4 Azs 263/2018-42). Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci neshledal důvod se od tam zaujatého právního názoru odchylovat, a proto ze závěru v těchto rozsudcích uvedených dále vychází.

[7] Stěžovatel namítal, že se městský soud nevypořádal s námitkou rozporu zajištění s Úmluvou a ústavním pořádkem České republiky. Městský soud tuto námitku vypořádal s odkazem na § 129 zákona o pobytu cizinců s tím, že podmínka pro zajištění stěžovatele byla naplněna, zajištění proběhlo podle zákona a žádný rozpor se zjištěnými skutečnostmi neshledal. Nejvyšší správní soud však po přezkoumání rozsudku dospěl k závěru, že městský soud výslovně nereagoval na namítaný rozpor zajištění s Úmluvou a s ústavním pořádkem České republiky. Městský soud však měl povinnost přezkoumat soulad právní úpravy obsažené v § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Dospěl-li by městský soud k závěru o rozporu zákonného ustanovení s ústavním pořádkem, měl by povinnost předložit Ústavnímu soudu návrh na zrušení takového protiústavního ustanovení zákona podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Pokud by pak zákonné ustanovení, které by mělo být v projednávané věci aplikováno, bylo v rozporu mezinárodní smlouvou zavazující Českou republiku, k jejíž ratifikaci dal souhlas Parlament, pak by podle čl. 10 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) musela být aplikována tato mezinárodní smlouva namísto protichůdného ustanovení českého zákona (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, čj. 6 As 55/2006-96, č. 1404/2007 Sb. NSS). Přestože městský soud tuto žalobní námitku výslovně nevypořádal, Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke kasaci napadeného rozsudku. Je totiž evidentní, že v dalším řízení by se městský soud řídil, s ohledem na sjednocovací roli Nejvyššího správního soudu, právními názory vyslovenými na tuto problematiku v rozsudcích uvedených v bodě [6] a vedlo by to pouze k prodloužení řízení, což je nežádoucí zejména v projednávané věci, kde jde o posouzení zákonnosti zajištění cizince (srov. § 56 odst. 3 s. ř. s.). Stěžovatel také namítal, že městský soud tvrdil svou nepřislušnost ke zkoumání ústavnosti konkrétních zákonných institutů. S ohledem k výše uvedenému se stěžovatelova námitka mívá s rozhodovacími důvody městského soudu, neboť městský soud takové tvrzení ve svém rozhodnutí vůbec neuváděl.

[8] Podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy je možné omezit osobní svobodu zákonem stanoveným způsobem, jde-li o „zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.“

[9] Podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí, že „[n]elze-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.“

[10] Souladem zajištění cizince za účelem readmise podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku sp. zn. 6 Azs 253/2015, v němž uvedl: „*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 navrácení 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.*“ Zajištění cizince za účelem jeho předání podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je tedy v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, pokud jsou dodrženy podmínky vyplývající z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

[11] V posuzovaném případě nejsou pochybnosti o tom, že stěžovatel přicestoval v kamionu ze Srbska bez cestovního dokladu a platného víza, tudíž neoprávněně vstoupil na území České republiky a byl zajištěn postupem předpokládaným zákonem. Stěžovatel však rozpor s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy spatřuje v tom, že k omezení jeho osobní svobody došlo na základě faktického „rozhodnutí“ o předání na základě readmisní smlouvy, o kterém nebylo vedeno žádné řízení a nebylo o něm vydáno formalizované rozhodnutí. K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že důvod pro omezení osobní svobody uvedený v čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy spočívající v omezení osobní svobody „osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání“, je třeba vykládat tak, že nejde nezbytně pouze o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu, ale i o jiný postup směřující k předání cizince. Zde lze poukázat na anglické znění dotčeného ustanovení Úmluvy, které nehovoří o osobě, proti níž probíhá „řízení“, ale o osobě, proti níž jsou podnikány kroky s cílem ji vyhostit nebo vydat („*against whom action is being taken with a view to deportation or extradition*“). Rovněž předání cizince podle mezinárodní smlouvy z důvodu jeho neoprávněného pobytu na území lze považovat pro účely výkladu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy za ekvivalentní pojmu „vyhoštění“. V případě stěžovatele je nesporné, že takové kroky bezprostředně směřující k jeho bezodkladnému předání na Slovensko byly činěny (22. 11. 2018 byla slovenská strana požádána o převzetí stěžovatele).

[12] Správní orgán předběžně posoudil možné překážky předání stěžovatele před rozhodnutím o jeho zajištění. Ze záznamu z mytných bran zjistil, že kamion, ve kterém stěžovatel cestoval, přijel do České republiky ze Slovenska přes hraniční přechod Lanžhot – Břeclav. S ohledem na uzavřenou readmisní dohodu mezi Českou republikou a Slovenskou republikou si proto učinil úsudek, že předání stěžovatele do Slovenské

pokračování

republiky je potenciálně možné. Dne 30. 11. 2018 zaslal slovenský správní orgán zamítavou odpověď, ve které žalované sdělil, že stěžovatele nepřevzme. Až na základě této odpovědi žalovaná seznala, že předání stěžovatele nebude moci být realizováno. Obratem proto 1. 12. 2018 rozhodla o přezajištění stěžovatele podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalovaná postupovala v souladu s jeho ustálenou judikaturou, potažmo s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky, nedošlo tak k porušení čl. 8 odst. 2 Listiny (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS).

[13] Pokud stěžovatel namítá, že cizinci není vydáno žádné rozhodnutí o readmisi, proti kterému by se mohl soudně bránit, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že předmětem tohoto řízení je přezkum rozhodnutí o zajištění. Jak správně upozorňuje v kasační stížnosti také stěžovatel, vydání rozhodnutí o zajištění cizince není podmínkou jeho readmise podle mezinárodní smlouvy. Skutečnost, že se o readmisi nevydává rozhodnutí, proto sama o sobě nemůže být relevantní pro přezkum zákonnosti rozhodnutí o zajištění, proti kterému se stěžovatel může bránit správní žalobou a také tak učinil. Proti úkonům žalované směřujícím proti jeho předání do jiného státu na základě readmisní dohody se navíc stěžovatel může bránit zásahovou žalobou (§ 82 a násl. s. ř. s.), včetně případného návrhu na vydání předběžného opatření dle § 38 s. ř. s. V posuzovaném případě tedy nelze konstatovat porušení práva na přístup k soudu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

[14] Stěžovatel dále namítal, že žalovaná nezkoumala eventuální hrozby, kterým by mohl být vystaven na Slovensku a zejména ve svém domovském státě Afghánistánu, kam mohl být následně předán. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku sp. zn. 4 Azs 263/2018, na tuto otázku lze analogicky vztáhnout judikaturní závěry týkající se předání cizince do jiného členského státu Evropské unie podle nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 604/2013 („Dublin III“), s ohledem na možnou existenci systémových nedostatků azylového řízení a podmínek přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv Evropské unie.

[15] Z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2018, čj. 4 Azs 73/2017-29, č. 3773/2018 Sb. NSS, vyplývá, že „[s] ohledem na zásadu vzájemné důvěry členských států, má správní orgán povinnost otázku systémových nedostatků výslovně v rozhodnutí o zajištění vypořádat i bez námítky pouze tehdy, dospěje-li sám k závěru, že takové nedostatky ve státě, kam má být cizinec následně předán existují, případně jsou-li o jejich existenci důvodné pochybnosti. Pochybnosti mohou s ohledem na různorodost konkrétních případů vyvstávat z mnoha okolností a jejich existence proto nemůže být vázána jen na skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti.“

[16] V posuzovaném případě se žalovaná otázkou možného nelidského či ponižujícího zacházení se stěžovatelem na Slovensku skutečně výslovně nezabývala. Nejvyššímu správnímu soudu však z jeho úřední činnosti nejsou známy žádné pochybnosti o systémových nedostatecích právního státu na Slovensku, potenciálně stěžovatele ohrožujících na jeho základních právech, včetně hrozby nelidského či ponižujícího zacházení nebo porušení zásady *non refoulement*. Stěžovatel pak na žádné konkrétní

nedostatky žalovanou neupozornil, ani je později neuvedl v žalobě či v kasační stížnosti. Žalovaná proto nepochybila, pokud se touto otázkou nezabývala. Tato skutečnost nemá za následek nepřezkoumatelnost či nezákonnost rozhodnutí o zajištění stěžovatele. Žádné jiné okolnosti, které by mohly představovat překážku realizace readmise stěžovatel neuvedl.

[17] Co se týče eventuálních negativních následků spojených s případným dalším předáním stěžovatele do země jeho původu, Nejvyšší správní soud uvádí, že podle § 3a odst. 1 písm. a) bod 4. zákona č. 326/1999 Sb., o azylu, je cizinec oprávněn podat žádost o udělení mezinárodní ochrany policii „*v zařízení pro zajištění cizinců v případě cizince tam zajištěného, s výjimkou cizince zajištěného za účelem jeho předání nebo průvozu podle mezinárodní smlouvy sjednané s jinými členskými státy Evropské unie přede dnem 13. ledna 2009 nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie*“. Po rozhodnutí o zajištění z důvodu readmise již stěžovatel skutečně nemohl požádat policii o udělení mezinárodní ochrany. Je však třeba zdůraznit, že v případě obavy z možné vážné újmy v zemi původu mohl o mezinárodní ochranu požádat ještě před samotným zajištěním, což však neučinil. Z protokolů o podání vysvětlení ze dne 19. a 20. 11. 2018 navíc vyplývá, že zde neměl v úmyslu podat žádost o mezinárodní ochranu, neboť chtěl jet do Francie. Z kasační stížnosti dále vyplývá, že o mezinárodní ochranu by požádal pouze v případě, pokud by se jednalo o prostředek umožňující vyhnout se samotnému předání podle readmisní dohody. K tomu však institut žádosti o mezinárodní ochranu není určen. Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že institut žádosti o mezinárodní ochranu slouží výhradně k poskytnutí nezbytné ochrany cizím státem, je-li žadatel (popřípadě též jeho rodinný příslušník) ve vlastní zemi vystaven pronásledování ze zákonem vyjmenovaných důvodů, popřípadě existují-li jiné, zcela výjimečné okolnosti, za kterých by bylo „nehumánní“ mezinárodní ochranu neudělit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2005, čj. 4 Azs 34/2005-60). Nic navíc nevylučuje, aby žádost o mezinárodní ochranu podal na území Slovenské republiky.

IV. Závěr

[18] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[19] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaná, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady nad rámec její běžné úřední činnosti. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

[20] Nejvyšší správní soud ustanovenému zástupci přiznal odměnu za zastupování (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). Jde o odměnu za 2 úkony právní služby (kasační stížnost a další poradu s klientem přesahující jednu hodinu ze dne 12. 2. 2019), celkem v částce 6 200 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. c) a d) vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů) a náhradu hotových výdajů, celkem 600 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), celkem tedy 6 800 Kč. Mgr. Jindřich Lechovský je plátcem daně z přidané hodnoty. K nákladům řízení se tedy přičítá tato daň v sazbě platné ke dni ukončení řízení

pokračování

o kasační stížnosti, tj. ve výši 1 428 Kč. Odměna za zastupování tak činí 8 228 Kč a bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů ode dne 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 24. července 2019

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu