



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně zpravodajky Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **Y. A.**, zastoupený Mgr. Viktorem Klímou, advokátem, sídlem Melantrichova 477/20, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Pardubického kraje**, sídlem Opočínků 57, Pardubice, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 11. 2020, č. j. KRPE-82731-31/ČJ-2020-170022-SV, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 8. 12. 2020, č. j. 61 A 10/2020 - 59,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Viktoru Klímovi, advokátu, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **4 114 Kč**, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaná zajistila žalobce podle § 129 odst. 1 ve spojení s odst. 3 téhož ustanovení zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území

České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem Evropské unie nebo přímo použitelného právního předpisu Evropských společenství, a to na dobu 30 dnů od okamžiku omezení osobní svobody.

[2] Žalobce byl o den dříve (dne 5. 11. 2020 v 17:00 hod.) omezen na osobní svobodě zajištěním hlídkou Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, poté, co byl objeven spolu s dalšími 47 osobami v nákladovém prostoru nákladního vozidla na středisku Správy a údržby dálnic Podivín (úřední záznam ze dne 5. 11. 2020, č. j. KRPB-208557-2/ČJ-2020-060022). Téhož dne v noci byl hlídkou žalované eskortován z Podivína (Jihomoravský kraj) do Pardubic (Pardubický kraj) k úkonům směřujícím ke správním vyhoštění, či jinému ukončení pobytu žalobce (úřední záznam ze dne 6. 11. 2020, č. j. KRPE-82731-2/ČJ-2020-170022-SV). Dne 6. 11. 2020 v 15:30 hod. žalovaná oznámila žalobci zahájení řízení o správním vyhoštění (předáním oznámení č. j. KRPE-82731-25/ČJ-2020-170022-SV), následně byl žalobce vyslechnut v čase od 16:30 do 18:25 hod. (protokol č. j. KRPE-82731-27/ČJ-2020-170022-SV). Z výsledku žalobce vyplynulo, že je turecké státní příslušnosti, má v Turecku rodiče a vícero sourozenců. Kvůli vážným sporům s jinými rodinami se cítil ohrožen na životě a využil nabídky cizích lidí k odjezdu do Evropské unie za úplatu. Kamion vyjížděl z Istanbulu. Česká republika nebyla cílovou destinací žalobce, chtěl se dostat do Francie za bratrancem. Hovoří pouze turecky, nemá žádné finanční prostředky, o vízum pro vstup na území České republiky nikdy nežádal. Nemá v České republice ubytování, ani zde nepobývají žádní jeho příbuzní či známí. Nemá představu, kde by v průběhu řízení o správním vyhoštění pobýval, zřejmě by kontaktoval rodinu v zemi původu, aby mu poslala peníze, a pokračoval v cestě do Francie. Uvedl rovněž, že v žádném členském státě Evropské unie nežádal o poskytnutí azylu.

[3] Z úředního záznamu ze dne 6. 11. 2020, č. j. KRPE-82731-29/ČJ-2020-170022-SV, dále vyplynulo, že Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje požádalo Slovenskou republiku o převzetí celé skupiny zadržených cizinců na základě uzavřené dvoustranné mezinárodní smlouvy (nákladní vůz s cizinci překročil státní hranici se Slovenskou republikou přes bývalý hraniční přechod Břeclav - Brodské D2). Příslušný dokument podepsal vedoucí odboru cizinecké policie Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje dne 6. 11. 2020 v 14:59 hod.

[4] Žalobou napadené rozhodnutí žalované o zajištění vydané pod č. j. KRPE-82731-31/ČJ-2020-170022-SV žalobce převzal dne 6. 11. 2020 v 18:45 hod. V odůvodnění rozhodnutí žalovaná zrekapitulovala zjištěný skutkový stav a uzavřela, že žalobce neoprávněně vstoupil na území České republiky prokazatelně z území Slovenské republiky a pobýval zde neoprávněně (bez platného cestovního dokladu a bez platného oprávnění k pobytu). Turečtí státní příslušníci nejsou od vízové povinnosti osvobozeni, ani nebylo zjištěno, že by žalobce byl držitelem povolení k dlouhodobému pobytu. Žalovaná tedy shledala důvod pro zajištění žalobce za účelem předání podle mezinárodní smlouvy - Dohody mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o předávání a přebírání osob na společných státních hranicích (publ. sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 1/2004 Sb. m. s.). Žalovaná se v odůvodnění rozhodnutí zabývala rovněž možností uplatnění mírnějších donucovacích opatření (zvláštních opatření za účelem

pokračování

vycestování cizince dle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců). Vyšla ze záměru žalobce využít Českou republiku pouze jako tranzitní zemi. Ze skutečnosti, že žalobce nedisponoval žádnými finančními prostředky, žalovaná dovodila, že žalobce nemohl složit finanční záruku (§ 123c). S přihlédnutím k charakteru protiprávního jednání, rodinné a ekonomické situaci žalobce se žalovaná domnívala, že by uložení ani jiného zvláštního opatření nebylo dostatečné a byl by ohrožen výkon předání. V této souvislosti poukázala na povinnost spjatou s případným ukládaným zvláštním opatřením (§ 123b zákona) oznámit policii adresu místa pobytu a zdržovat se tam. Dobu zajištění na 30 dnů žalovaná stanovila s přihlédnutím k předpokládané složitosti řízení, neboť bylo třeba vyčkat souhlasu slovenské strany.

[5] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích zamítl rozsudkem označeným v záhlaví. Z hlediska podmínek zajištění považoval za podstatné, že žalobce přicestoval na území České republiky ukrytý v kamionu, nacházel se v České republice neoprávněně, neměl zde rodinu ani známé a neměl žádné finanční prostředky. Žalobce nesdělil adresu, na které se hodlal zdržovat, naopak avizoval, že má v plánu pokračovat v cestě do Francie. Žalobce splňoval rovněž podmínky pro předání do Slovenské republiky, neboť do České republiky nesporně vstoupil z jejího území. K žalobní námitce poukazující na skutečnost, že žalovaná měla v době vydání rozhodnutí informace o tom, že slovenská strana předání žalobce a dalších cizinců neakceptuje, a žalobce tedy nemohl být za tímto účelem zajištěn, krajský soud uvedl, že o nesouhlasu slovenské strany byla žalovaná zpravena až dne 10. 11. 2020. Krajský soud rovněž odmítl námitku, že v situaci, kdy již bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, žalobce neměl být zajištěn za účelem předání (§ 129 zákona o pobytu cizinců), nýbrž za účelem správního vyhoštění (§ 124 téhož zákona). Krajský soud se ztotožnil také s odůvodněním žalované, proč nebylo možné namísto zajištění uložit finanční záruku ani jiné zvláštní opatření. Skutečnost, že žalobce s žalovanou spolupracoval, poskytl informace o své osobě a předložil turecký občanský průkaz (bez ohledu na to, zda jej bylo možno považovat za cestovní doklad), dle krajského soudu nic nezměnila na tom, že v souzené věci byly naplněny podmínky pro zajištění žalobce za účelem jeho předání. K námitce nejednoznačného výroku žalobou napadeného rozhodnutí krajský soud uvedl, že z výroku je bez pochybností patrné, jakým způsobem žalovaná rozhodla, tj. že zajistila žalobce dle § 129 zákona o pobytu cizinců za účelem předání, a to na dobu 30 dnů. Žalovaná ve výroku rozhodnutí uvedla všechny jeho obligatorní součásti (označení zajišťované osoby, zákonný důvod zajištění, dobu zajištění). Krajský soud připustil, že by bylo vhodnější neuvádět ve výroku oba právní předpisy, na jejichž základě mohlo v daném případě dojít k předání cizince (mezinárodní smlouvu a nařízení Evropské unie), nýbrž uvést pouze příslušnou mezinárodní smlouvu, kterou se předání žalobce mělo řídit. Nicméně tento nedostatek nemá dle krajského soudu sám o sobě za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované. K námitce vztahující se k případnému porušení ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví vydaného za účelem zabránění šíření nemoci COVID-19 krajský soud podotkl, že tato otázka nebyla v souzené věci rozhodná. K délce zajištění krajský soud uvedl, že je mu z vlastní činnosti známo, že tato délka je u zajištění za účelem předání zcela standardní. V době zajištění žalobce nebylo jisté, zda slovenská strana přijme žalobce bez zvláštních formalit (čl. 2 odst. 5 výše citované mezinárodní smlouvy), nebo zda bude muset být požádáno formální žádostí (čl. 2 odst. 6 výše citované mezinárodní smlouvy), a kdy konkrétně předání proběhne.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[6] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti v záhlaví označenému rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že v jeho případě nemohl být naplněn účel zajištění. Krajský soud i žalovaná uvádějí, že o stanovisku slovenské strany, že stěžovatel (a další osoby) nepřevzme, se žalovaná dozvěděla až dne 10. 11. 2020. Tato skutečnost však dle stěžovatele nevyplývá z obsahu spisu, a proto je zjištěný skutkový stav se spisem v rozporu, a správní rozhodnutí je z tohoto důvodu nepřezkoumatelné. Odmítnutí převzetí slovenskou stranou je datováno již ke dni 6. 11. 2020. Stěžovatel citoval z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 12. 2020, č. j. 33 A 63/2020 - 51, který v případě jiného člena skupiny osob ukrytých ve stejném nákladním voze posoudil zajištění jako svévolné, neboť o zajištění policie rozhodla až poté, co již měla k dispozici nesouhlas slovenské strany. Bez dalšího proto nebylo možné předpokládat, že se předání cizince uskuteční. Stěžovatel předložil soudu k úvaze, kolik pokusů má žalovaná k dispozici, aby docílila souhlasu slovenské strany s převzetím předávaných cizinců. Dle jeho názoru se tímto způsobem cizinec stává pouhým předmětem právní regulace a musí vyčkávat, jak se Česká republika a Slovenská republika dohodnou, strpět i opakované žádosti, a to až do doby, dokud slovenská strana s převzetím nevysloví souhlas. To je dle názoru stěžovatele v rozporu s ústavně chráněnou lidskou důstojností, neboť s člověkem musí být zacházeno nikoli jako s pouhým prostředkem. Zajištění tedy žalobce pokládal za nezákonné, neboť žalovaná při vydání rozhodnutí vůbec nezohlednila nesouhlas slovenské strany.

[7] Stěžovatel zopakoval také námitku nejednoznačnosti výroku žalobou napadeného rozhodnutí, kterou krajský soud nesprávně právně posoudil. Dle stěžovatele se nejedná toliko o otázku preciznosti, neboť přesný výrok (uvádějící buď příslušnou mezinárodní smlouvu, nebo přímo aplikovatelné nařízení Evropské unie) je nezbytný z toho důvodu, aby stěžovatel věděl, zda požívá postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany podle příslušného evropského nařízení.

[8] Stěžovatel rovněž poukázal na skutečnost, že žalovaná v odůvodnění rozhodnutí tvrdila, že žalobce narušil veřejný pořádek porušením ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví vydaného za účelem zabránění šíření nemoci COVID-19. To nepopírá, avšak uvádí (opět s odkazem na citovaný rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 33 A 63/2020 - 51), že tato okolnost měla být řešena výhradně orgány ochrany veřejného zdraví a není důvodem pro zajištění cizince.

[9] Stěžovatel obsáhle polemizoval také se závěry krajského soudu, že jím předložený občanský průkaz není cestovním dokladem. Podal podrobné vysvětlení o odlišnostech nových identifikačních karet (obsahujících popisy v anglickém jazyce a biometrické údaje) a starých občanských průkazů (tzv. „nüfus cüzdanı“). Dle jeho názoru bylo možno nový občanský průkaz v souladu s tureckou právní úpravou užít jako cestovní doklad.

[10] Dále namítl, že reálným důvodem jeho zajištění bylo zahájené řízení o správním vyhoštění. Měl být proto zajištěn za účelem správního vyhoštění, nikoli za účelem předání, čímž byl současně odňat azylovému a dublinskému řízení, a proto nemohl pobývat v pobytovém středisku Ministerstva vnitra. Současně mu nesprávně bylo kladeno k tíži, že

pokračování

nemá adresu na území České republiky, finanční prostředky a zdravotní pojištění. Postup žalované byl dle stěžovatele zmatečný, anebo byl veden záměrem znemožnit stěžovateli podání žádosti o mezinárodní ochranu. Stěžovatel rovněž poukázal na to, že v případech jiných osob z téže skupiny (ukrytých ve stejném nákladním voze) bylo ve dnech 16. 11. 2020 až 18. 11. 2020 rozhodováno o přezajištění za účelem správního vyhoštění.

[11] Konečně stěžovatel rozporoval také délku zajištění 30 dnů jako nepřiměřenou, a to s ohledem na jazykovou příbuznost českého a slovenského jazyka (nepotřebnost tlumočníků a překladů) a existenci společných center policejní spolupráce, kde pracují policisté obou zemí. Tato doba je dle jeho názoru nepřiměřená i s ohledem na lhůty stanovené ve výše uvedené mezinárodní smlouvě, na jejímž základě se předání realizuje. Stěžovatel se dovolává rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 - 79, a poukazuje na chybějící „náležité odůvodnění“, pro které považuje správní rozhodnutí za nepřezkoumatelné; a pokud toto rozhodnutí krajský soud nezrušil, je napadený rozsudek vadný.

[12] Závěrem stěžovatel poukázal na skutečnost, že krajský soud měl selektivně přihlížet k některým skutečnostem nastalým až po dni rozhodování správního orgánu, a to ve prospěch žalované, když v rozsudku argumentoval konečným kladným stanoviskem slovenské strany ze dne 16. 11. 2020 k předání cizinců.

[13] Žalovaná práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila, pouze odkázala na obsah předloženého správního spisu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[15] Zajištěním cizince za účelem jeho předání podle Dohody mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o předávání a přebírání osob na společných státních hranicích (dále též „readmisní smlouva“) se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již zabýval. Z hlediska obecných východisek lze proto odkázat zejména na rozsudek ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 Azs 253/2015 - 37, či na něj navazující rozsudky ze dne 18. 8. 2016, č. j. 7 Azs 285/2015 - 30, a ze dne 24. 6. 2019, č. j. 8 Azs 54/2019 - 30.

[16] Zajištění cizince představuje významný zásah do osobní svobody, a proto může být provedeno pouze v souladu se zákony, Ústavou České republiky, Listinou základních práv a svobod a v neposlední řadě s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod publikovanou pod č. 209/1992 Sb. (dále též „Úmluva“), již je Česká republika vázána (nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/08, ze dne 12. 5. 2009, N 115/53 SbNU 427; č. 229/2009 Sb.).

[17] V posuzovaném případě lze zákonnou oporu pro zajištění stěžovatele nalézt v zákoně o pobytu cizinců. Podle § 129 odst. 1 tohoto zákona platí, že *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. Podle odst. 3 téhož ustanovení platí, že, nelze-li předání cizince nebo dokončení jeho průvozu uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin policie v řízení o zajištění cizince za účelem jeho předání nebo průvozu vydá rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. Podle odst. 6 téhož ustanovení platí, že 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. Podle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců však nesmí doba zajištění překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody. (pozn.: zvýraznění podtržením - zde i dále v textu - doplnil Nejvyšší správní soud.)

[18] Účelem zajištění je předání cizince, který neoprávněně vstoupil na území České republiky, do jiného státu. K dosažení uvedeného účelu je však nutná součinnost státu přijímajícího. Té se dá v praxi dosáhnout prostřednictvím mezinárodních smluv o zpětném předávání a přebírání osob (označovaných právě jako readmisní smlouvy), které by měly usnadňovat vzájemné urychlené navracení osob bez oprávnění k pobytu na dotčeném území. Státy se v nich navzájem zavazují za sjednaných podmínek přijmout zpět své občany nebo občany třetích států a osoby bez státního občanství. Uvedené smlouvy byly tradičně uzavírány v bilaterální formě, jako je tomu i v případě readmisní smlouvy uzavřené se Slovenskou republikou. V souladu s rozhodnou aktuální právní úpravou je pak možné předání cizince zjednodušenou formou výhradně do jiného členského státu Evropské unie (§ 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), který po převzetí bude cizince sám navracet formou správního nebo soudního rozhodnutí do třetí země mimo Evropskou unii (obvykle země původu).

[19] Situace osob na území předávajícího státu však není těmito mezinárodními dohodami zpravidla nijak upravena a tyto záležitosti jsou ponechány příslušným právním předpisům na úrovni práva mezinárodního, vnitrostátního nebo práva Evropské unie, ze kterých také vyplývají příslušné procesní záruky. Na úrovni Evropské unie představuje záruku férové a transparentní procedury návratu nelegálně pobývajících osob (včetně zachování jejich základních práv a lidské důstojnosti) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“); na vnitrostátní úrovni obsahuje příslušná ustanovení zákon o pobytu cizinců.

[20] Při uplatňování dohod a při rozhodování o zajištění je třeba respektovat také 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 probíhá-li proces navracení nebo vyhoštění, tyto procesy přitom musejí 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*

pokračování

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. Čl. 5 odst. 4 Úmluvy garantuje každému právo na urychlený soudní přezkum rozhodnutí o zajištění.

[21] Readmisní smlouva se Slovenskou republikou (účinná od 1. 1. 2004) upravuje předávání a přebírání osob na společných státních hranicích. Podle čl. 2 odst. 5 readmisní smlouvy se *převzetí občana třetího státu uskuteční po předchozím písemném vyrozumění žádané smluvní strany bez zvláštních formalit, jestliže o jeho převzetí žádající smluvní strana požádala do 48 hodin od okamžiku jeho protiprávního vstupu*. Podle čl. 2 odst. 6 se *převzetí občana třetího státu, o jehož převzetí žádající smluvní strana požádala po uplynutí lhůty uvedené v odstavci 5, se uskuteční na základě písemné žádosti*. Readmisní smlouva neupravuje lhůtu pro odpověď na vyrozumění, resp. žádost jedné ze smluvních stran o převzetí osoby, ani lhůtu pro realizaci předání osoby. Čl. 10 písm. b) readmisní smlouvy svěřil úpravu obsahu vyrozumění a žádostí o převzetí a průvoz osob a způsobu jejich podávání a vyřizování prováděcímu protokolu (publikován pod č. 2/2004 Sb. m. s.). Podle čl. 4 protokolu (vztahujícího se k čl. 2 odst. 5 – tedy k bezformálnímu předání) *vyrozumění o předání občana třetího státu musí být podáno bez zbytečného odkladu, i když jeho okamžité předání není z důvodu právních nebo věcných překážek možné. Žádaná smluvní strana převezme občana třetího státu v dohodnutém termínu, který nesmí být delší než 6 hodin od doručení písemného vyrozumění, pokud jeho předání nebylo, po dobu trvání právních nebo věcných překážek, odloženo. Případné odmítnutí převzít občana třetího státu musí být ve stejné lhůtě sděleno písemně s uvedením konkrétních důvodů*. Podle čl. 5 protokolu (vztahujícího se k čl. 2 odst. 6 – tedy k formálnímu předání) *žádost o převzetí občana třetího státu musí být podána bez zbytečného odkladu, i když jeho okamžité předání není z důvodu právních nebo věcných překážek možné. Žádaná smluvní strana odpoví na žádost neprodleně písemně, nejpozději do 7 dnů ode dne doručení žádosti. Žádaná smluvní strana převezme občana třetího státu v dohodnutém termínu, který nesmí být delší než 7 dnů ode dne doručení odpovědi žádající smluvní straně, pokud jeho předání nebylo, po dobu trvání právních nebo věcných překážek, odloženo*. Prováděcí protokol stanoví pouze technické podrobnosti provádění readmise a není právně závazný ve smyslu čl. 10 Ústavy. Nemůže tedy založit právo osoby, aby její předání bylo realizováno v tam uvedených lhůtách (viz již výše citované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Azs 285/2015 - 30 a č. j. 6 Azs 253/2015 - 37, bod [17]).

[22] Na základě právní úpravy shrnuté výše neshledal Nejvyšší správní soud napadený rozsudek, resp. žalobou napadené správní rozhodnutí nezákonnými, jak bude podrobněji vypořádáno v souvislosti s jednotlivými kasačními námitkami. Stěžovatel neoprávněně vstoupil a pobýval na území České republiky; byl zajištěn za účelem zákonem předvídaným, tedy za účelem předání podle příslušné readmisní smlouvy; v dobré víře správního orgánu, že účel zajištění bude naplněn. Stanovená doba zajištění (30 dnů) pak nepřesáhla limit 180 dnů stanovený zákonem a návratovou směrnicí, přičemž byla v konkrétním případě stanovena jako doba nezbytně nutná s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy předání.

[23] Stěžovatel předně v kasační stížnosti namítá, že v jeho případě nemohl být naplněn účel zajištění, neboť odmítnutí převzetí slovenskou stranou je datováno již ke dni 6. 11. 2020 (tedy ke stejnému dni, kdy bylo rozhodnuto o jeho zajištění), a tedy žalovaná rozhodovala až poté, co již měla k dispozici nesouhlas slovenské strany s převzetím předávané skupiny cizinců. Dle stěžovatele tak nebylo možno předpokládat, že se předání uskuteční. Tento stěžovatelem předestřený skutkový stav však ze správního spisu nevyplývá. Stěžovatel ve své argumentaci nezohledňuje skutečnost, že skupina 48 cizinců byla pro účely dalších úkonů rozdělena mezi jednotlivá krajská ředitelství policie. Komunikaci se slovenskou stranou vedlo za všechny policejní orgány Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje, tedy správní orgán odlišný od žalované, která o výsledcích jednání byla průběžně informována. Ze správního spisu lze zjistit tolik, že žalovaná negativní odpověď slovenské strany na vyrozumění o předání obdržela až dne 10. 11. 2020, jak uvedl již krajský soud. Ve správním spisu je založena komunikace mezi českou a slovenskou stranou, v níž je jako příloha (č. 5) zařazena odpověď slovenské strany, které se stěžovatel dovolává a na níž je uvedeno datum jejího doručení žalované 10. 11. 2020. V řízení přitom nebylo relevantně zpochybněno, že by se děj odehrál jinak, než je zaznamenáno v řádně vedeném, číslovaném a chronologicky řazeném správním spise. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že dne 6. 11. 2020, kdy žalovaná vydala žalobou napadené rozhodnutí o zajištění stěžovatele, nedisponovala poznatkem, že slovenská strana převzetí předávaných cizinců odmítne.

[24] Tento závěr lze podpořit i odkazem na shora popsany časový průběh celého dne 6. 11. 2020 (viz bod [2] rozsudku). Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje vyhotovilo vyrozumění o předání cizinců určené slovenské straně přibližně v 15:00 hod. (čas podpisu tohoto dokumentu dle časového razítka) a následně je odeslalo, zatímco žalovaná jakožto odlišný správní orgán vedla v jiném kraji výslech stěžovatele přibližně mezi 16:30 a 18:30 hod. a bezprostředně poté mu v 18:45 hod. předala rozhodnutí o zajištění (viz body [2] až [4] rozsudku). Je proto krajně nepravděpodobné, že by již v době vydání rozhodnutí o zajištění disponovala odpovědí slovenské strany, která jí musela být předána Krajským ředitelstvím policie Jihomoravského kraje, zajišťujícího v daném případě vzájemnou komunikaci.

[25] Žalovaná tedy nerozhodovala v době, kdy měla k dispozici nesouhlas slovenské strany, jak tvrdí stěžovatel (nadto poukazem na odlišný skutkový případ jiného cizince ze stejné skupiny osob), a proto mohla důvodně předpokládat, že se předání cizince podle readmisní smlouvy uskuteční. Úvahy stěžovatele, kolik pokusů má žalovaný, aby docílil souhlasu slovenské strany s převzetím předávaných cizinců, tedy v projednávané věci nemají místo a relevantní by byly případně při rozhodování o prodloužení zajištění dle § 129 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. K němu však v souzeném případě nedošlo, neboť stěžovatel byl předán do Slovenské republiky ještě před uplynutím doby, na kterou byl zajištěn. Žalovaná tedy byla v dobré víře, že účel zajištění bude naplněn, a zajištění nebylo svévolné (ve smyslu požadavků Úmluvy shrnutých v bodě [20] tohoto rozsudku). Žalovaná se proto nemusela zabývat možnou překážkou předání v podobě nesouhlasu slovenské strany, neboť tato překážka jí v době rozhodování o zajištění nebyla známa (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150, č. 2524/2012 Sb. NSS, bod [27]).

pokračování

[26] K námitce nejednoznačného výroku rozhodnutí žalované Nejvyšší správní soud uvádí, že podle § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se *ve výrokové části uvádí řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků*. Žalobou napadené rozhodnutí tyto náležitosti naplňuje, neboť obsahuje označení stěžovatele (jako účastníka řízení), dále to, že se stěžovatel zajišťuje za účelem předání, včetně doby jeho zajištění (jako řešení otázky, která je předmětem řízení) a odkaz na § 129 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců (tj. právních ustanovení, podle kterých bylo ve věci rozhodnuto). Pokud nad rámec zákonných požadavků výrok obsahoval také další specifikaci účelu zajištění v podobě alternativně uvedených odkazů na příslušné evropské nařízení a na readmisní smlouvu, Nejvyšší správní soud souhlasí s hodnocením krajského soudu, že se nejedná o vadu, která by v daném případě způsobovala nezákonnost rozhodnutí. Z žalobou napadeného rozhodnutí je seznatelné, pro kterou z uvedených alternativ byl stěžovatel zajištěn a že bude předáván dle readmisní smlouvy. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že se jedná o odlišný případ od situace řešené v rozsudku ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010 - 74, kde neobstál výrok rozhodnutí o zajištění, který ovšem obsahoval odkaz na neexistující mezinárodní smlouvu o readmisi, a tedy byl z tohoto důvodu shledán nesrozumitelný. V souzeném případě obsahuje výrok odkaz na správnou readmisní smlouvu (a nad rámec nutného také odkaz na konkrétní přímo použitelný předpis Evropské unie), lze proto souhlasit s krajským soudem, že se sice nejednalo o formulaci dokonalou, avšak nikoli natolik vadnou, aby bylo možno konstatovat, že je výrok z tohoto důvodu nezákonný. Přesto Nejvyšší správní soud apeluje na žalovanou, aby se propříště přidržela pouze zvolené alternativy, podle které bude předávání realizováno a pouze tuto uváděla ve výroku vydaných rozhodnutí.

[27] Pokud stěžovatel tvrdí, že měl být zajištěn za účelem správního vyhoštění, nikoli za účelem předání, Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaná se stěžovatelem správně zahájila řízení o správním vyhoštění v souladu se zákonem, který v tomto směru nerozlišuje, zda cizinec podléhá některé z tzv. readmisních smluv či nikoli. Jak je uvedeno ve výše citovaném usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 As 79/2010 - 150, bod [16]: *„Jednou ze zákonných podmínek zajištění cizince za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy nebo přímo použitelného právního předpisu Evropské unie je jeho neoprávněný vstup nebo pobyt na území ČR a takové jednání cizince tedy zakládá většinou zároveň zákonný důvod pro jeho správní vyhoštění [§ 119 odst. 1 písm. b) a c) zákona o pobytu cizinců]. Rozšířený senát souhlasí s předkládajícím senátem, že v těchto případech je rozhodnutí o správním vyhoštění obligatorní; správní orgán není v daném ohledu nadán správním uvážením, zda správní vyhoštění uloží či nikoliv.“*

[28] Obligatorní zahájení řízení o správním vyhoštění nicméně neznamená, že by následně nebylo možné cizince zajistit dle § 129 zákona o pobytu cizinců, ale pouze dle § 124 téhož zákona ve vazbě na řízení o správním vyhoštění. S odkazem na citovaný rozsudek č. j. 9 As 5/2010 - 74, Nejvyšší správní soud uvádí, že je *„zcela v pořádku následný postup žalovaného správního orgánu spočívající v tom, že nebyl pro zajištění stěžovatele zvolen postup podle § 124 zákona o pobytu cizinců, nýbrž postup podle § 129 zákona o pobytu cizinců, který je třeba brát jako postup speciální, vztahující se na cizince, na které se vztahuje některá z tzv. readmisních smluv, případně přímo použitelný právní předpis ES, jež mají v tomto ohledu přednost“*. Z pravidla přednosti zvláštní právní úpravy tedy vyplývá, že v případě zamýšleného předání cizince dle readmisní smlouvy (či příslušného evropského nařízení)

musí správní orgán při zajištění cizince postupovat dle § 129 zákona o pobytu cizinců. Jinak by se totiž ustanovení § 129 stalo zcela neaplikovatelným s ohledem na vždy souběžně probíhající proceduru zajištění a řízení o správním vyhoštění.

[29] Stran kasační námitky, že byl postup žalované veden snahou znemožnit stěžovateli podání žádosti o mezinárodní ochranu, Nejvyšší správní připomíná, že z jeho výpovědi zachycené do protokolu v rámci řízení o správním vyhoštění vyplynulo, že stěžovatel o azyl v rámci schengenského prostoru v žádném státě nepožádal, a rovněž nebylo zřejmé, že by tak hodlal učinit v České republice, neboť k dotazům žalované neuvedl žádné azylově relevantní důvody a bylo zřejmé, že jeho jediným záměrem je dostat se za příbuzným do Francie. Je pravda, že po následném zajištění z důvodu readmise sice již o udělení mezinárodní ochrany požádat nemohl [s odkazem na § 3a odst. 1 písm. a) bod 4 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu], nicméně žádost o mezinárodní ochranu byl oprávněn podat na území Slovenské republiky jako přebírajícího státu.

[30] Stěžovatel rozporoval rovněž délku zajištění 30 dnů jako nepřiměřenou. K této námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že cizinec smí být za splnění zákonem stanovených podmínek zajištěn na dobu nezbytně nutnou (§ 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců) a v rozhodnutí o zajištění musí být tato doba stanovena s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy předání (§ 129 odst. 6 téhož zákona). Musí se tedy jednat o dobu nezbytně nutnou k dosažení sledovaného cíle či účelu zajištění, kterým je příprava cizince na jeho předání. Zajištění cizince proto musí trvat co nejkratší dobu a pouze takovou dobu, po kterou jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k realizaci předání dotčené osoby. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem přihlédl ke skutečnosti, že v souzeném případě byly s velkou rezervou bezpečně dodrženy limity stanovené zákonem a návratovou směrnicí (maximální doba zajištění 180 dnů), přičemž v případě readmisní smlouvy uzavřené se Slovenskou republikou by se doba zajištění neměla zákonnému limitu přibližovat, a to zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že předání formou readmise má být méně formální a rychlou procedurou. V souzené věci však zvolenou délku zajištění 30 dnů nelze vnímat jako nepřiměřenou. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s hodnocením krajského soudu, že se jedná o obvyklou dobu zajištění v případě předávání podle readmisní smlouvy se Slovenskou republikou, přičemž lze odkázat např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu vyjmenované výše v bodě [15] rozsudku. Ve dvou z těchto případů Nejvyšší správní soud akceptoval dokonce prodloužení zajištění o dalších 30 dnů s ohledem na nesoučinnost slovenské strany (č. j. 6 Azs 253/2015 - 37, č. j. 7 Azs 285/2015 - 30). Krajský soud pak správně poukázal také na větší počet předávaných cizinců, jakož i na skutečnost, že v době zajištění stěžovatele nebylo jisté, zda je slovenská strana přijme bez zvláštních formalit (dle čl. 2 odst. 5 readmisní smlouvy), nebo zda bude muset být požádáno formální žádostí (dle čl. 2 odst. 6 tamtéž).

[31] Nejvyšší správní soud nepovažuje za případnou ani kasační námitku týkající se chybějícího odůvodnění délky doby zajištění. Pokud se stěžovatel dovolává rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 - 79, Nejvyšší správní soud podotýká, že v tehdejšímu případě tvořila odůvodnění části výroku týkající se doby zajištění toliko parafráze textu příslušného ustanovení zákona o pobytu cizinců, která nebyla žádným způsobem konkretizována ani provázána s odůvodněním. V projednávaném případě žalovaná naopak odůvodnila stanovenou délku zajištění

pokračování

konkrétně tím, že stěžovatel bude předáván podle readmisní smlouvy a bude třeba vyčkat na souhlasné stanovisko slovenské strany. Přestože je toto zdůvodnění délky zajištění velmi stručné a bylo by jistě možné představit si podrobnější popis kroků, které lze v souladu s readmisní smlouvou a prováděcím protokolem očekávat, považuje Nejvyšší správní soud toto odůvodnění za dostatečné, neboť je z něj zřejmé, že žalovaná (resp. jiný útvar policie) musí oslovit slovenskou stranu a vyčkat na její odpověď, a teprve následně může proběhnout reálné předání stěžovatele na hranicích. Stěžovatel na základě takového odůvodnění mohl příslušnou část správního rozhodnutí věcně rozporovat, což také učinil, neboť namítal, že stanovená délka zajištění nebyla s ohledem na procedury předpokládané readmisní smlouvou (viz předchozí odstavec) nezbytná.

[32] Krajský soud rovněž správně vyhodnotil, že na zákonnost zajištění nemělo vliv důvodné podezření žalované na závažné narušení veřejného pořádku stěžovatelem, který porušil ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví vydané za účelem zabránění šíření nemoci COVID-19. Příslušnou pasáž odůvodnění žalované lze považovat za nadbytečnou, neboť stěžovatel byl zajišťován za účelem předání na základě readmisní smlouvy (§ 129 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců), při němž se otázka možného narušení veřejného pořádku nezkoumá. Porušení ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví nebylo v souzené věci důvodem zajištění, jak stěžovatel v kasační stížnosti nesprávně uvádí.

[33] Z hlediska zákonnosti zajištění nebylo také primárně rozhodující, zda stěžovatel na území České republiky vstoupil s platným cestovním dokladem, či nikoliv. Podle § 103 písm. n) zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen *pobývat na území pouze s platným cestovním dokladem a oprávněním k pobytu, pokud tento zákon nestanoví jinak*. Žalovaná v rozhodnutí s odkazem na příslušné nařízení Evropské unie vysvětlila, že občané Turecké republiky nejsou osvobozeni od vízové povinnosti. Pokud tedy stěžovatel neměl vízum (přičemž o něj nikdy ani nežádal, jak uvedl v protokolu o výsledku) a nedisponoval ani povolením k dlouhodobému pobytu, porušil povinnost pobývat v České republice výhradně s oprávněním k pobytu stanovenou § 103 písm. n) zákona o pobytu cizinců, a tedy *neoprávněně vstoupil a pobýval na území* ve smyslu § 129 odst. 1 téhož zákona, čímž naplnil zákonný důvod pro zajištění. Toto porušení zákona o pobytu cizinců stěžovatel ve své argumentaci zcela pomíjí a soustředí se výhradně na druhou zákonnou povinnost vyplývající z § 103 písm. n) zákona o pobytu cizinců - *pobývat na území s platným cestovním dokladem*. Nejvyšší správní soud konstatuje, že i v případě, že by se prokázalo, že platným cestovním dokladem stěžovatel při vstupu na území České republiky disponoval, neměla by tato skutečnost vliv na naplnění zákonné podmínky pro zajištění cizince, neboť stěžovatel nedisponoval oprávněním k pobytu na území České republiky. Nad rámec právě uvedeného Nejvyšší správní soud současně upozorňuje, že z obsahu správního spisu a protokolu o výsledku stěžovatele je patrné, že jediným v řízení předloženým dokladem byl tzv. „nüfus cüzdanı“ č. 550643 z roku 2016, který neobsahoval žádné popisy v anglickém jazyce, a tedy se nejednalo o nový občanský průkaz s biometrickými údaji, jak se stěžovatel pokouší navodit v jedné z kasačních námitek. Veškeré námitky, jimiž stěžovatel poukazuje na dostatečnost nových občanských průkazů Turecké republiky jako cestovních dokladů, jsou proto i z tohoto důvodu nepřijatelné.

[34] V poslední kasační námitce stěžovatel poukazuje na § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), dle kterého *soud vychází ze skutkového a právního*

stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud však toto ustanovení při svém rozhodování neporušil a neužíval je „selektivně“, jak namítá stěžovatel. Odůvodnění krajského soudu se opírá výhradně o skutečnosti existující v době vydání rozhodnutí o zajištění dne 6. 11. 2020. Stěžovatel na území České republiky vstoupil neoprávněně před tímto dnem; k tomuto dni existoval záměr žalované předat jej podle readmisní smlouvy do Slovenské republiky; k tomuto dni a okamžiku vydání rozhodnutí byla žalovaná v dobré víře, že účel zajištění bude naplněn, a doba zajištění byla z tehdejšího pohledu žalované stanovena jako nezbytně nutná. Krajský soud v bodě 17 odůvodnění rozsudku poukázal na skutečnost, že dne 16. 11. 2020 k předání cizinců (včetně stěžovatele) podle readmisní smlouvy došlo, na stejném místě vzápětí podotkl, že v soudním řízení není povinen zkoumat tyto další okolnosti předání cizince. Nejvyšší správní soud nepovažuje v tomto kontextu zmínku o pozdějším skutečném předání za okolnost, z níž by vyplývalo, že krajský soud v řízení straní žalované, jak se domnívá stěžovatel. Uvedená zmínka není způsobilá změnit celkový význam bodu 17 odůvodnění napadeného rozsudku, v němž krajský soud sděluje, jaké podstatné podmínky při rozhodování o zajištění bylo třeba zkoumat a že tyto podmínky byly v souzeném případě naplněny. Skutečnost, že došlo k předání stěžovatele slovenské straně, byla pro závěr o zákonnosti rozhodnutí o zajištění nepodstatná a soudem byla zmíněna pouze nad rámec nosných rozhodovacích důvodů.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. poslední věty zamítl.

[36] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel (žalobce) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

[37] Stěžovateli byl usnesením krajského soudu ze dne 18. 11. 2020, č. j. 61 A 10/2020 - 17, ustanoven k ochraně jeho práv zástupcem Mgr. Viktor Klíma, advokát. Podle § 35 odst. 10 část věty první za středníkem s. ř. s. platí hotové výdaje a odměnu za zastupování ustanoveného advokáta stát. V souladu s tímž ustanovením zákona zastupuje ustanovený zástupce stěžovatelku rovněž v řízení o kasační stížnosti. Podle § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), náleží ustanovenému zástupci odměna za jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (písemné podání ve věci samé, zde konkrétně doplnění kasační stížnosti) ve výši 3 100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu náhrada hotových výdajů v paušální částce 300 Kč, tedy celkem 3 400 Kč. Jelikož je ustanovený zástupce plátcem daně z přidané hodnoty, což soudu doložil, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tedy o 714 Kč. Celkem tedy Nejvyšší správní soud přiznal odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů ve výši 4 114 Kč. K vyplacení této částky byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

[38] Nejvyšší správní soud nepřistoupil k navýšení odměny dle § 12 odst. 1 advokátního tarifu, jak navrhl zástupce stěžovatele kvůli potřebě užívat cizího jazyka při zjišťování

pokračování

turecké právní úpravy na úseku občanských průkazů. Jak vyplynulo z výše uvedených pasáží tohoto rozsudku, byla argumentace současnou tureckou právní úpravou zcela nadbytečná, neboť stěžovatel se neprokazoval novým tureckým občanským průkazem s biometrickými prvky, a kasační námitka tak nebyla založena na reálném skutkovém základu.

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

V Brně dne 2. června 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu