



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní Mgr. et Mgr. Lenkou Bahýľovou, Ph. D. ve věci

žalobkyně: F. K.
st. přísl. X
t. č. neznámého pobytu
zast. Organizací pro pomoc uprchlíkům, z. s.
sídlem Kovářská 939/4, 190 00 Praha 9

proti

žalované: Policie České republiky
Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje
Odbor cizinecké policie
sídlem Kounicova 24, 611 32 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 2. 2021, č. j. KPRB-24595-29/ČJ-2021-060022-R,

takto:

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 10. 2. 2021, č. j. KPRB-24595-29/ČJ-2021-060022-R, **se ruší.**
- II. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- III. Žalovaná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalovaná shora označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalobkyni zajistila podle § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) za účelem jejího předání podle mezinárodní smlouvy sjednané s jiným členským státem EU přede dnem 13. 1. 2009, v této věci podle mezinárodní dohody mezi vládou ČR a vládou SR o předávání a přebírání osob na společných státních hranicích ze dne 2. 7. 2002 (sdělení MZV č. 1/2004 Sb. m. s., dále též jen „readmisní dohoda“). Doba zajištění byla stanovena na 21 dnů od okamžiku omezení osobní svobody, tj. od 8. 2. 2021 do 28. 2. 2021. Žalobkyně namítala nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť zejména nebylo dostatečně posouzeno, zda její předání na Slovensko může být realizováno.

II. Napadené rozhodnutí, související skutkové okolnosti a předcházející řízení

2. Zajištění žalobkyně předcházela kontrola její osoby dne 8. 2. 2021 na dálnici D2 poté, co byla společně s dalšími cizinci nalezena v ložním prostoru návěsu kamionu. Žalobkyně neměla cestovní doklad ani oprávnění k pobytu na území, později byla ztotožněna dle kopie cestovního pasu uložené v jejím mobilním telefonu. Žalobkyně byla na místě kontroly zajištěna podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, a eskortována na policejní pracoviště k dalšímu šetření. O výpovědi žalobkyně na pracovišti policie byl sepsán za přítomnosti tlumočnicka protokol, z něhož mj. vyplývá, že žalobkyně rozumí arabsky, neumí číst ani psát. Cestu zajišťoval převaděč, originál pasu poslal předem do Německa, kam se chce dostat, má tam manžela. Na ČR žádné vazby nemá. V návratu do Sýrie, kde má rodinu, ji brání to, že je Kurdka a že žije u tureckých hranic. Obává se špatného zacházení ze strany Turků.
3. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že bylo dostatečně prokázáno, že žalobkyně dne 8. 2. 2021 neoprávněně vstoupila ze Slovenské republiky na území České republiky a pobývala zde bez platného oprávnění k pobytu, proto byly naplněny podmínky pro její předání dle čl. 2 odst. 5 readmisní dohody orgánům Slovenské republiky. K neformální žádosti o převzetí žalobkyně však slovenská strana odpověděla dne 10. 2. 2021 tak, že žalobkyni nepřevzme, neboť cestovala ze Srbska, přičemž nebyly zjištěny důkazy o porušení zabezpečení nákladového prostoru dopravního prostředku během tranzitu přes území Slovenska; bylo tak doporučeno aplikovat přímo Dohodu mezi EU a Srbskou republikou o readmisi osob bez povolení k pobytu. Proto ještě v rámci sedmidenní lhůty vyplývající z readmisní dohody se rozhodly orgány Policie ČR zaslat slovenské straně tzv. formální žádost o převzetí žalobkyně (k tomu došlo cizineckou policií dne 15. 2. 2021) a do vydání napadeného rozhodnutí na ni nebylo reagováno. Žalovaná vydala napadené rozhodnutí, neboť neshledala, že by postačovalo uložení zvláštního opatření za účelem jejího vycestování, resp. současně existovala důvodná obava, že uložení zvláštního opatření by byl ohrožen výkon předání žalobkyně orgánům Slovenské republiky.
4. Krajský soud v Brně vydal dne 4. 3. 2021 rozsudek č. j. 34 A 5/2021 – 25, jímž žalobu zamítl. Dospěl mj. k závěru, že nelze mít pochybnosti o realizovatelnosti předání žalobkyně na Slovensko s tím, že bylo využito všech smluvních podmínek daných readmisní dohodou za účelem provedení předání žalobkyně na Slovensko, a že výsledek původního neformálního postupu v rámci lhůty 48 hodin mezi policejními orgány obou států, kdy slovenská strana negativně reagovala na vyrozumění učiněné žalovanou, nelze brát za závazný.

5. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2021, č. j. 8 Azs 142/2021 – 35, byl uvedený rozsudek krajského soudu zrušen a věc byla tomuto soudu vrácena k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud krajskému soudu ve zrušujícím rozsudku vytkl, že se nevypořádal s odlišnými závěry jiných rozsudků téhož soudu ve skutkově i právně obdobných případech, ačkoli o jejich existenci věděl, neboť na ně žalobkyně v žalobě poukazovala; zrušil jej proto pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že v době rozhodování krajského soudu již žalovaný obdržel druhou negativní odpověď slovenských orgánů

(ze dne 17. 2. 2021). Závěry o spekulativnosti tvrzení žalobkyně, že její předání podle readmisní dohody nemůže být realizováno, tedy nemají oporu ve správním spise.

III. Žaloba a vyjádření žalované

6. Žalobkyně navrhla, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno. Předně namítla nezohlednění skutečnosti, že slovenské orgány ji odmítly přijmout zpět na své území; její předání na Slovensko je tak nerealizovatelné. Žalovaná se s touto skutečností dostatečně nevypořádala. Dále namítla, že napadené rozhodnutí je nepřiměřené, neboť je uprchlicí a členkou minority prchající z válečné oblasti. Nebyla zohledněna ani skutečnost, že žalobkyně je zranitelnou osobou, v jejím případě by postačovalo uložení mírnějšího opatření ve smyslu § 123b zákona o pobytu cizinců. Napadené rozhodnutí je též nepřezkoumatelné ve vztahu k výroku o délce zajištění žalobkyně.
7. Podle žalované napadené rozhodnutí dostojí zákonným požadavkům. Jelikož žalobkyně prokazatelně vstoupila na území ČR z území SR a prokazatelně bylo zjištěno, že není žadatelkou o udělení mezinárodní ochrany, vyrozuměla žalovaná Slovenskou republiku v souladu s podmínkami readmisní dohody o převzetí žalobkyně tak, aby k jejímu převzetí mohlo dojít bez zvláštních formalit. Podle žalované byly splněny všechny smluvní podmínky dané readmisní dohodou k provedení předání žalobkyně na Slovensko. Odpověď slovenské strany na vyrozumění žalované ve lhůtě 48 hodin v rámci tzv. neformálního postupu nelze považovat za závaznou. Ve zbytku žalovaná odkázala na aplikovanou právní úpravu, a také na obsah odůvodnění napadeného rozhodnutí.

IV. Posouzení věci soudem

8. Žaloba je přípustná. Podala ji oprávněná osoba (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“) v zákonné lhůtě (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Soud žalobu přezkoumal v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu zjištěného k datu vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.), vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2021, č. j. 8 Azs 142/2021 – 35 (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).
9. O žalobě krajský soud rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců bez nařízení ústního jednání. Žalobkyně ani žalovaná nařízení jednání po zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu nepožadovaly a soud neshledal konání jednání nezbytným.
10. Žaloba je důvodná.
11. Krajský soud se opětovně zabýval otázkou realizovatelnosti předání žalobkyně na Slovensko podle readmisní dohody. Přitom zohlednil závěry dosavadní rozhodovací

činnosti Krajského soudu v Brně v právně i skutkově obdobných případech (rozsudek ze dne 4. 3. 2021, č. j. 33 A 7/2021 – 25, následovaný rozsudky ze dne 11. 12. 2020, č. j. 41 A 69/2020 – 46, ze dne 15. 12. 2020, č. j. 33 A 63/2020 – 51, či ze dne 29. 12. 2020, č. j. 32 A 65/2020 – 42). Vzhledem k tomu, že prvně zastávaný názor na hodnocení otázky, zda lze v případě negativní odpovědi slovenských orgánů považovat předání žalobkyně dle readmisní dohody za realizovatelné, byl názorem ojedinělým a neměl dostatečnou podporu v obsahu správního spisu, tento názor byl (po změně soudkyně, již byla tato věc pro zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu přidělena dle platného rozvrhu práce Krajského soudu v Brně k vyřízení) přehodnocen.

12. Zajištění cizince za účelem předání podle mezinárodní smlouvy upravuje § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Stanoví, že pokud nelze 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. Podle § 129 odst. 3 věty první zákona o pobytu cizinců platí, že

pokud nelze předání cizince uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin, policie v řízení o zajištění cizince za účelem jeho předání vydá rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení.

13. I při postupu podle readmisní dohody a při rozhodování o zajištění cizince za účelem jeho předání do jiného státu je třeba respektovat Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Ustanovení 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. Zajištění lze podle uvedeného ustanovení Úmluvy ospravedlnit, pouze pokud probíhá proces vydání 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 jí odpovídat. Zároveň nesmí být svévolné. To znamená, že veřejná moc musí o zajištění rozhodnout v dobré víře, že dojde k naplnění jeho účelu, musí ho vykonat na odpovídajícím místě a v odpovídajících podmínkách, a jeho délka by neměla přesáhnout dobu, ve které lze dosažení účelu zajištění rozumně předpokládat (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 12. 2020 ve věci *Shiksaitov proti Slovensku*, č. 56751/16 a 33762/17, § 55).
14. Nezbytným předpokladem zákonnosti rozhodnutí o zajištění cizince je tedy úvaha žalované o tom, zda lze vůbec realizovat účel, pro který cizince zajistila (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009-61). To platí i v případě zajištění cizince za účelem předání podle mezinárodní smlouvy. Pokud žalovaná cizince zajistí za účelem předání podle readmisní dohody, musí být zřejmé, že k předání podle této dohody vůbec může dojít (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 Azs 253/2015-37). Žalovaná rovněž musí zvažovat využití mírnějšího opatření a tuto úvahu také promítnout do odůvodnění rozhodnutí o zajištění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012, č. j. 7 As 107/2012-40).
15. Na rozdíl od zajištění za účelem správního vyhoštění nebo zajištění za účelem předání podle nařízení č. 604/2013 („nařízení Dublin III“), v případě zajištění za účelem předání podle readmisní dohody neprobíhá s cizincem žádné paralelní řízení o jeho předání, v rámci kterého by příslušný orgán zkoumal případné překážky uskutečnitelnosti předání.

Jediné řízení v rámci, kterého se tyto překážky posuzují, je právě řízení o zajištění cizince. Proto lze na rozhodnutí žalované klást přísnější nároky.

16. Předání cizince by se zásadně mělo uskutečnit do 48 hodin (§ 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Tato doba odpovídá i čl. 2 odst. 5 readmisní dohody, podle něhož „[p]řevzetí občana třetího státu podle odstavce 1 se 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.“ Zajištění cizince za účelem předání podle mezinárodní smlouvy proto nesmí být automatismem. Žalovaná by k němu měla přistupovat pouze výjimečně a v odůvodněných případech. Z toho pak plyne, že v rozhodnutí o zajištění musí žalovaná uvést skutečnosti, pro které nebylo možné předání uskutečnit bez nutnosti zajištění, či jaká překážka předání ve lhůtě 48 hodin bránila (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2020, č. j. 48 A 4/2020-30).
17. Žalovaná v tomto případě výše uvedeným požadavkům nedostála. Ve vztahu k posouzení realizovatelnosti předání žalobkyně na Slovensko neobsahuje napadené rozhodnutí prakticky žádné odůvodnění. Žalovaná pouze odkázala na příslušná ustanovení readmisní dohody, ze kterých dovozuje povinnost Slovenska žalobkyni převzít. Konstatovala, že od příslušných orgánů Slovenské republiky obdržela odpověď, že cizince (tj. včetně žalobkyně), kteří cestovali ze Srbska, aniž by došlo k porušení zabezpečení nákladového prostoru dopravního prostředkem během tranzitu přes území Slovenska, nepřevzme. Dále uvedla, že orgány policie bude odeslána další opakovaná (tzv. formální) žádost o převzetí cizince s tím, že předání žalobkyně slovenským orgánům proběhne až po akceptaci opakované žádosti o převzetí cizince.
18. Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, kdy ČR (formálně) požádala slovenskou stranu o převzetí žalobkyně, zda tak vůbec učinila, či jak Slovensko na tuto žádost odpovědělo a jaké další kroky je nezbytné učinit za účelem realizace předání. Uvedení těchto skutečností je nezbytné k tomu, aby soud mohl přezkoumat, (1) zda v době vydání rozhodnutí o zajištění existoval reálný předpoklad realizace jeho účelu, a (2) zda doba trvání zajištění odpovídá efektivní práci žalované s transferem zajištěného cizince a jeho individuální situaci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019, č. j. 10 Azs 316/2018-60).
19. Za zcela zásadní problém považuje krajský soud odpověď Prezídia policajného zboru SR ze dne 10. 2. 2021, která je součástí správního spisu, a ve které slovenská strana v reakci na vyrozumění o převzetí tří cizinců včetně žalobkyně uvádí, že nesouhlasí s převzetím těchto cizinců. Žalovaná o negativní odpovědi Slovenska věděla, jak ostatně uvedla v napadeném rozhodnutí. Krajský soud má za to, že za těchto okolností nebylo možné zajištění žalobkyně zdůvodnit jejím předáním podle readmisní dohody. Pokud totiž přijímající stát projeví nesouhlas s převzetím cizince, předpoklad, že se předání cizince uskuteční, nelze bez dalšího považovat za reálný. Není totiž zřejmé, že k předání vůbec může dojít. V takovém případě je zajištění svévolné, neboť o něm žalovaná nerozhodla v dobré víře, že dojde k dosažení jeho účelu. Takové vyústění nakonec potvrzuje i odpověď Prezídia policajného zboru SR ze dne 17. 2. 2021 na opakovanou žádost ČR o readmisi tří cizinců (včetně žalobkyně), která je součástí správního spisu, v němž bylo Ředitelství služby cizinecké policie ČR oznámeno, že tyto cizince nepřijme.

20. Nutno uvést, že readmisní dohoda ani Protokol k jejímu provádění (sdělení č. 2/2004 Sb. m. s.) neupravuje další postup v případě, že jedna ze stran převzetí odmítne. Možnost tohoto postupu soud nezpochybňuje. Zajištění cizince za účelem jeho předání je však v takovém případě možné, pouze pokud žalovaná v rozhodnutí řádně zdůvodní, z čeho dovozuje, že i přes počáteční nesouhlas přijímajícího státu existuje reálná možnost, že k předání cizince může dojít. V tomto případě se tak nestalo. Žalovaná se při vydání rozhodnutí o zajištění žalobkyně dostatečně nevypořádala s nesouhlasem slovenské strany s převzetím žalobkyně. Ve vztahu k posouzení realizace předání žalobkyně je proto napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Námitka žalobkyně, že žalovaná nesprávně posoudila existenci reálného předpokladu naplnění účelu zajištění, je tedy důvodná. Za této situace nebylo nutné, aby se soud zabýval důvodností ostatních žalobních námitek.

V. Závěr a náhrada nákladů řízení

21. Krajský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a proto jej zrušil [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].
22. Vzhledem k tomu, že podle § 124 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je vydání rozhodnutí o zajištění cizince za účelem jeho vyhoštění prvním úkonem v řízení, bylo napadené rozhodnutí zrušeno, aniž by byla současně věc žalované vrácena k dalšímu řízení (srov. § 78 odst. 4 s. ř. s.). Zrušení rozhodnutí o zajištění v tomto případě z povahy věci znamená ukončení řízení (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2020, č. j. 1 Azs 495/2019-43, bod 30). Zajištění žalobkyně navíc žalovaná v meziobdobí ukončila.
23. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch a má tak právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady však nevyčísila. Ani ze spisu neplyne, že by jí nějaké náklady v řízení před krajským soudem či Nejvyšším správním soudem vznikly. Proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Žalovaná úspěšná nebyla a tak jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvojím vyhotovení u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno dne 27. ledna 2022

Mgr. et Mgr. Lenka Bahýřová, Ph.D., v. r.
samosoudkyně