



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobce: **F. O.**, zastoupený opatrovníkem Mgr. Tomášem Císařem, advokátem, sídlem Vyšehradská 415/9, Praha 2, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. města Prahy**, sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 5. 2024, č. j. KRPA-148607-12/ČJ-2024-000022-ZZC, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2024, č. j. 13 A 21/2024-14,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalované **se z a m í t á .**
- II. Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Opatrovníku žalobce Mgr. Tomáši Císaři, advokátovi, **se n e p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalovaná rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku zajistila žalobce na 30 dnů. Rozhodnutí zdůvodnila tím, že žalobce je cizincem evidovaným v informačním systému smluvních států, jemuž byl uložen jiným členským státem Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie a nepostačovalo uložení zvláštního opatření za účelem vycestování [§ 124 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu

cizinců“)]. Žalovaná uvedla, že ačkoliv bylo orgány Švýcarské konfederace žalobci uloženo opatření, na jehož základě byl v Schengenském informačním systému (SIS II) označen jako osoba, které byl zakázán vstup do zemí schengenského prostoru (do 2. 2. 2027), žalobce se nadále v tomto prostoru pohybuje bez platného pobytového oprávnění, a opatření Švýcarské konfederace tak nerespektuje.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou, které Městský soud v Praze rozsudkem označeným v záhlaví vyhověl, rozhodnutí žalované zrušil, v důsledku čehož byla žalovaná povinna žalobce propustit ze zajištění na svobodu. Městský soud v souladu s rozsudkem velkého senátu Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. 11. 2022, C-704/20 a C-39/21, ve věci *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, z úřední povinnosti přezkoumal podmínky zákonnosti zajištění žalobce, přičemž neshledal existenci žalovanou tvrzeného důvodu pro zajištění. Ustanovení § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců (s ohledem na jeho znění uvozující první odstavec) umožňuje dle městského soudu zajistit toliko cizince, kterému byl uložen zákaz vstupu *členským státem Evropské unie*. Švýcarská konfederace však členským státem Evropské unie není. Protože důvody omezení osobní svobody lze stanovit pouze zákonem, přičemž zákonné důvody vedoucí k omezení osobní svobody je třeba vykládat restriktivně, shledal městský soud zajištění žalobce nezákonným.

II. Kasační stížnost

[3] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítla, že § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců dopadá obecně na situace, kdy existuje záznam cizince v Schengenském informačním systému, a to na základě přímo aplikovatelného nařízení [nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1860 ze dne 28. 11. 2018 o využívání Schengenského informačního systému při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „nařízení 2018/1860“)]. Považoval-li městský soud znění § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců za terminologicky nepřesné, měl dle stěžovatelky aplikovat přímo citované nařízení, případně zákonný důvod pro zajištění žalobce dovodit na základě eurokonformního výkladu zákona o pobytu cizinců, který nepovažovaly za vadný ani tzv. schengenské evaluace provedené v roce 2019.

[4] Stěžovatelka rovněž stručně popsala historii schengenského *acquis* a upozornila, že také směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“), kterou § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců provádí, slouží k rozvoji schengenského *acquis*. Termín *členské státy Evropské unie* užitý zákonem o pobytu cizinců dle stěžovatelky souvisí s tzv. variabilní geometrií (tzn. s otázkou, do jaké míry ustanovení azylových, migračních a návratových předpisů patří do schengenského *acquis*, dublinského *acquis* nebo jinam). Stěžovatelka upozornila, že nařízení 2018/1860 užívá termín *členské státy* a samo v preambuli uvádí, že ve vztahu ke Švýcarské konfederaci rozvíjí „schengenské *acquis*“ (*pozn. soudu: čl. 32 preambule*). Pro dotčené cizince je tak dle stěžovatelky terminologický rozdíl obou předpisů pouze umělou konstrukcí.

[5] Dále stěžovatelka poukázala na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících

pokračování

přeshraniční pohyb osob (dále jen „Schengenský hraniční kodex“), jež jednotně stanoví podmínky vstupu. Všichni státní příslušníci třetích zemí neoprávněně pobývající v schengenském prostoru by měli být dle schengenských pravidel navraceni, a proto je třeba považovat toto navracení za rozvoj schengenského *acquis*. Stěžovatelka připomněla, že § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců je transpoziční normou k návratové směrnici, a proto je třeba termíny v něm uvedené vykládat podle významů schengenského *acquis*. Stěžovatelka také poukázala na judikaturu Soudního dvora Evropské unie k nutnosti chránit soudržnost schengenského *acquis* a bránit pokusům o účelový výběr (tzv. cherry picking). Avšak právě k účelovému výběru dle stěžovatelky přistoupil městský soud tím, že v rozporu s povinností aplikovat přímo aplikovatelné evropské nařízení vyloučil Švýcarskou konfederaci z možnosti vydat rozhodnutí s platností na území České republiky. Cesta naznačená městským soudem, dle které by stěžovatelka měla namísto uznání švýcarského rozhodnutí zahájit vlastní nadbytečné vyhošťovací řízení, je dle stěžovatelky v rozporu se základními zásadami správního řízení.

[6] Žalobce práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[8] Podle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je policie *oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie, Islandské republiky, Lichtenštejnského knížectví, Norského království a Švýcarské konfederace a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, pokud* (...)

e) je cizinec evidován v informačním systému smluvních států.

(pozn.: zvýraznění podtržením zde i dále v textu doplnil Nejvyšší správní soud)

[9] Zajištění cizince, ať již na základě zákona o pobytu cizinců či zákona o azylu, je institutem, který vede k zásahu do základního lidského práva na osobní svobodu, garantovaného mezinárodními a vnitrostátními předpisy:

- čl. 8 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle jehož druhého odstavce *nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon*; zásahy do osobní svobody se vždy musejí opírat o zákon co do hmotněprávního základu i procesního způsobu jejich realizace (WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, čl. 8 odst. 1 a 2, bod I),

- čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“)],

- čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“), přičemž při zkoumání smyslu a rozsahu práv jí zaručených musí být opět zohledněn výše uvedený čl. 5 Úmluvy (ve smyslu minimální úrovně ochrany zaručené čl. 52 odst. 3 Listiny EU).

[10] Z judikatury Ústavního soudu k této problematice vyplývá, že „*zákonné důvody, pro něž může být kdokoli postupem orgánů státu omezen na osobní svobodu, je nutné vykládat restriktivně. Pouze zákonem, a nikoliv jeho výkladem, lze rozšířit důvody pro omezení osobní svobody*“ [nálezy ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. II. ÚS 317/04 (N 124/34 SbNU 275), ze dne 15. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 98/05 (N 229/39 SbNU 437) nebo ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. I. ÚS 783/04 (N 140/42 SbNU 133)].

[11] Taktéž Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) s ohledem na význam osobní svobody opakovaně zdůrazňuje základní účel ochrany poskytované čl. 5 Úmluvy, jímž je minimalizace rizika svévolného zbavení svobody. Pro jakékoli zajišťovací instituty proto rovněž dle ESLP platí, že k omezení osobní svobody může státní moc přistoupit jen z důvodů zákonem stanovených a v řízení zákonem předepsaném [požadavek *zákonnosti (lawfulness)*]. Vedle Listiny tak rovněž Úmluva předepisuje povinnost, aby byl právní základ omezení osobní svobody vždy obsažen jak v hmotném, tak i v procedurálním vnitrostátním právu slučitelném s požadavky a cíli Úmluvy, přičemž je třeba zohlednit též požadavky na *kvalitu zákona (quality of the law)*, které vyplývají ze samotných principů právního státu.

[12] Konkrétně pak popsany požadavek *zákonnosti (lawfulness)*, tedy požadavek, aby „*vnitrostátní zákon dovolující zbavení svobody byl dostatečně dostupný, přesný a předvídatelný*“, jednoznačně vyplývá z dlouhodobé a ustálené judikatury ESLP, z níž lze poukázat např. na rozsudek ze dne 27. 11. 2008, ve věci *Rashed proti České republice* č. 298/07, bod 69, rozsudek velkého senátu ze dne 21. 10. 2013, ve věci *Del Río Prada proti Španělsku*, č. 42750/09, bod 125, rozsudek ze dne 19. 5. 2016, ve věci *J. N. proti Spojenému království*, č. 37289/12, bod 77. Vysoké požadavky na kvalitu vnitrostátního zákona s ohledem na právní jistotu jeho adresátů, tedy na jeho jasnost a předvídatelnost, klade dále např. rozsudek velkého senátu ze dne 15. 12. 2016, ve věci *Khlaifia a ostatní proti Itálii*, č. 16483/12, bod 92. Z uvedené judikatury Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti vychází, jak vyplývá např. z rozsudku ze dne 2. 4. 2014, č. j. 6 As 146/2013-44, č. 3055/2014 Sb. NSS, body 15 a 16, nebo rozsudku ze dne 28. 8. 2019, č. j. 1 Azs 146/2019-23, bod 14.

[13] Taktéž Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“) se s ohledem na čl. 52 odst. 3 Listiny EU hlásí ve své judikatuře k popsáním východiskům ESLP. Při výkladu návratové směrnice tak po členských státech požaduje, aby vnitrostátní zákon provádějící návratovou směrnici a dovolující zbavení svobody byl „*dostatečně dostupný, přesný a předvídatelný*“ (např. rozsudky SDEU ze dne 15. 3. 2017, C-528/15, ve věci *Al Chodor*, bod 38, nebo ze dne 6. 10. 2022, C-241/21, ve věci *I. L. proti Politsei-ja Piirivalveamet*, bod 48). V poslední uvedené věci *I. L. proti Politsei-ja Piirivalveamet* dle SDEU estonská právní úprava nenaplnovala požadavek předvídatelnosti (resp. srozumitelnosti) v situaci, kdy byl cizinec zajištěn nikoli na základě v zákoně uvedeného konkrétního právní důvodu, nýbrž na základě obecného kritéria – hrozby zmaření účinného výkonu vyhoštění. SDEU v tomto případě vyložil článek 15 odst. 1 návratové směrnice tak, že „*neumožňuje členskému státu naříditi zajištění neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země pouze na základě obecného kritéria vycházejícího z rizika ohrožení účinného výkonu vyhoštění, aniž je dán některý ze zvláštních důvodů pro zajištění stanovených a jasně vymezených právními předpisy přijatými k provedení tohoto ustanovení do vnitrostátního práva*“ (bod 55).

[14] Ačkoli Nejvyšší správní soud nepochybně nezbytnost zohledňovat při výkladu vnitrostátního práva celý systém schengenského *acquis*, a chránit tak jeho soudružnost

pokračování

a rozvoj, je nucen stěžovatelku upozornit na to, že v souzené věci se nejedná o otázku restriktivního či naopak extenzivního výkladu právní normy. Explicitní jazykové vyjádření zákonodárce textu uvozujícího odst. 1 § 124 zákona o pobytu cizinců totiž neskýtá žádný prostor pro výklad předestřený stěžovatelkou, na jehož základě by dotčená právní norma měla být aplikována v rozporu s jejím textem i na případ zajištění cizince, kterému zákaz vstupu nebyl uložen *členským státem Evropské unie*, nýbrž toliko nečlenským státem, na který schengenské *acquis* dopadá na základě mezinárodních smluv (smluvní stát).

[15] Na tomto místě Nejvyšší správní soud poznamenává, že nesdílí stěžovatelčin názor, že pojem *členský stát Evropské unie* je v rámci zákona o pobytu cizinců nutno vykládat tak, že zahrnuje rovněž nečlenské smluvní státy, jejichž území spadá na základě mezinárodních smluv do tzv. schengenského prostoru. Z řady ustanovení zákona o pobytu cizinců (namátkou je možno zmínit např. § 114 odst. 4, § 118 odst. 1, § 123b odst. 1 a mnoho dalších včetně samotného § 124 odst. 1) naopak nepochybně vyplývá, že zákon v textu vždy pečlivě rozlišuje členské státy Evropské unie a nečlenské smluvní státy účastníci se schengenského systému, které také vždy opakovaně výslovně vyjmenovává výčtem: Islandská republika, Lichtenštejnské knížectví, Norské království a Švýcarská konfederace.

[16] Nejvyšší správní soud rozumí stěžovatelčiným námitkám, že znění § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců může být v rozporu s účelem normy, neboť nepokrývá situace, kdy byl zákaz vstupu cizinci uložen smluvním státem, který sice není členem Evropské unie, avšak účastní se schengenského systému. Se stěžovatelkou lze souhlasit také v tom, že v rozporu s účelem vykládané právní normy a jejím širším normativním okolím zákonodárce tuto skupinu států opomněl do výčtu zahrnout, byť tyto státy dále již správně vyjmenovává, avšak toliko ve vztahu k území, na který zákaz vstupu dopadá, nikoli však ve vztahu k tomu, kdo zákaz vstupu ukládá. V posuzované věci tedy může jít o nevědomou otevřenou teleologickou mezeru, jak ji definuje např. Melzer, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 225 a 228. K uvedenému však Nejvyšší správní soud upozorňuje, že ačkoli právní teorie i soudní praxe připouští nalézání práva *praeter verba legis*, a dotváření práva zaplňováním nevědomých mezer zákona tedy není principiálně vyloučeno, existují oblasti práva, kde striktně vyloučeno je. Dotváření práva v neprospěch jeho adresáta je vyloučeno například v trestním právu, a to z důvodů právní jistoty (shodně opět Melzer, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 234 a násl.). Jak také přímo k zákonným důvodům omezení osobní svobody uvedl Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 98/05: „Lze připustit i výklad rozšiřující, ale pouze takový, který se nezmění v analogii k tíži pachatele.“ Dle Nejvyššího správního soudu je tak dotváření práva vyloučeno rovněž v případě taxativního výčtu zákonných důvodů omezení osobní svobody zajištěním ve správním právu, a to s ohledem na výše citovanou evropskou a vnitrostátní judikaturu zdůrazňující požadavek zákonnosti a kvality zákona vyplývající z principů demokratického právního státu.

[17] Za situace, kdy zákonodárce dostatečně dostupným, přesným a předvídatelným způsobem nestanovil, že je možno zajistit rovněž cizince, jemuž zákaz vstupu uložil nečlenský stát Evropské unie, byť smluvně se účastníci schengenského systému, nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu „tuto jeho činnost nabrazovat extenzivním výkladem (pozn.: v souzené věci se jedná dokonce o dotváření práva) v neprospěch základního práva na osobní

svobodu. Právě naopak, v takovém případě má Nejvyšší správní soud povinnost zvolit výklad in favorem libertatis; váže jej tedy povinnost volby výkladu, který zasahuje do sféry jednotlivcova základního práva na osobní svobodu co nejméně“ (již citovaný rozsudek č. j. 6 As 146/2013-44, bod 33). Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že podle § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců nelze zajistit cizince, jemuž byl uložen zákaz vstupu do zemí schengenského prostoru jiným než členským státem Evropské unie, a to ani v případě, že je cizinec evidován v Schengenském informačním systému.

[18] Ke zbývajícím kasačním námitkám stěžovatelky požadujícím přímou aplikaci nařízení 2018/1860 Nejvyšší správní soud toliko uvádí, že citované nařízení stanoví podmínky a postupy pro vkládání a zpracování záznamů o státních příslušnících třetích zemí, na něž se vztahují rozhodnutí o navrácení do Schengenského informačního systému, a není v něm tedy logicky obsažena žádná právní norma umožňující zajištění cizince, kterou by bylo možno přímo aplikovat. Citované nařízení tak k zajištění cizince nemůže být využito. Stěžovatelka rovněž požadovala nalézt zákonný důvod pro zajištění žalobce eurokonformním výkladem zákona. Takový „výklad“, který by v souzené věci představoval dotváření práva v neprospěch osoby omezované na svobodě, je však ze shora uvedených důvodů nepřipustný. Naopak z výše uvedené judikatury SDEU (věc *I. L. proti Politsei-ja Piirivalveamet*) jednoznačně plyne, že konkrétní důvody pro zajištění cizince musejí být stanoveny a jasně vymezeny vnitrostátním implementačním zákonem a nelze se v tomto ohledu opírat o pouhé obecné cíle stanovené návratovou směrnicí.

[19] Závěrem Nejvyšší správní soud doplňuje, že nesdílí stěžovatelčin názor, že městský soud přistoupil k účelovému výběru (výkladu) tím, že napadeným rozsudkem vyloučil Švýcarskou konfederaci z možnosti vydat opatření s platností na území České republiky. Švýcarské opatření má své právní účinky i na území České republiky, neboť se Švýcarskou konfederací pracuje řada jiných ustanovení zákona o pobytu cizinců. Z důvodu nedostatku vnitrostátní právní úpravy obsažené v § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nebylo možné pro ústavněprávní rozměr případu omezit cizince na jeho osobní svobodě zajištěním. Aniž by ovšem Nejvyšší správní soud jakkoli předjímal posouzení aplikace jiných ustanovení zákona o pobytu cizinců, podotýká, že např. § 124b odst. 1 písm. c) téhož zákona umožňuje za v něm stanovených podmínek cizince zajistit na dobu nezbytně nutnou za účelem jeho vycestování, jestliže uplynula lhůta k dobrovolnému opuštění území, a to nejen členských států, ale i nečlenských smluvních států účastnících se schengenského systému. Analýza možné aplikovatelnosti tohoto ustanovení na daný případ však v tomto řízení Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož 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 (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch a náhrada nákladů by mu sice

pokračování

náležela, avšak neučinil v řízení žádný úkon, a proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[22] Žalobci byl z důvodu neznámého pobytu již v řízení o žalobě usnesením Městského soudu v Praze ze dne 3. 7. 2024, č. j. 13 A 21/2024-27, ustanoven opatrovník Mgr. Tomáš Císař, advokát. Hotové výdaje a odměnu za zastupování opatrovníka v takovém případě platí stát (analogicky § 35 odst. 10 část věty první za středníkem s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že opatrovník v řízení o kasační stížnosti neučinil žádný úkon právní služby, Nejvyšší správní soud mu odměnu a náhradu hotových výdajů za zastupování žalobce v řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 17. října 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu