

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **B. T. H.**, zastoupeného JUDr. Hanou Záveskou, advokátkou se sídlem Mladá Boleslav, Blahoslavova 186/II, proti žalované **Policii ČR, Krajské ředitelství hlavního města Prahy, Odbor cizinecké policie,** se sídlem Praha 8, Křižíkova 12, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2010, č. j. 10 A 11/2010 - 29,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2010, č. j. 10 A 11/2010 - 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 27. 12. 2009, č. j. CPPH-26642/ČJ-2009-004003 (dále jen „napadené rozhodnutí“) vydaným Policií ČR, Oblastním ředitelstvím služby cizinecké policie Praha, Odborem specializovaných činností, Oddělením pátrání, bylo rozhodnuto, že se žalobce zajišťuje podle § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) za účelem jeho předání dle mezinárodní smlouvy - Dohody mezi vládou České republiky a vládou Vietnamské socialistické republiky o předávání a přebírání občanů obou států (publikované pod č. 26/2008 Sb. m. s.; dále též „Dohoda“). Citované rozhodnutí napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou; ten ji rozsudkem ze dne 17. 2. 2010, č. j. 10 A 11/2010 - 29, zamítl.

Jak se z odůvodnění tohoto rozsudku podává, městský soud ze správního spisu zjistil, že dne 27. 12. 2009 byl žalobce zajištěn hlídkou policie; téhož dne s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění. Ministerstvo vnitra vydalo dne 27. 12. 2009 závazné stanovisko k možnosti vycestování žalobce podle § 179 zákona o pobytu cizinců se

závěrem, že nebyl shledán důvod znemožňující jeho vycestování do země původu. Rozhodnutím Policie ČR, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Odboru specializovaných činností, Oddělení pátrání ze dne 27. 12. 2009, č. j. CPPH-26642/ČJ-2009-004003, ve spojení s rozhodnutím Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 15. 1. 2010, č. j. CPR-1050/ČJ-2010-9CPR-V243, bylo žalobci pravomocně uloženo správní vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 a 2 zákona o pobytu cizinců s tím, že doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území ČR, činí tři roky.

Z hlediska právního hodnocení věci městský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí o zajištění nebylo vydáno v rozporu s § 129 zákona o pobytu cizinců ani v rozporu s Dohodou. Konstatoval, že žalobce nerozporoval skutečnost, že vstoupil na území ČR neoprávněně a pobýval zde i poté, co byl pravomocně skončen soudní přezkum rozhodnutí, kterým mu nebyla udělena mezinárodní ochrana. Žalobce pouze namítal, že v době vydání rozhodnutí o zajištění nebylo ještě rozhodnutí o jeho správním vyhoštění v právní moci, neboť proti němu podal odvolání, a nebyly tak splněny podmínky pro zajištění podle Dohody. Městský soud k tomu uvedl, že podmínka pravomocného rozhodnutí o vyhoštění plynoucí z čl. 1 odst. 1 Dohody se vztahuje nikoliv k předmětnému *řízení o zajištění za účelem jeho předání orgánům smluvního státu*, nýbrž až k samotnému *převzetí cizince smluvní stranou*. Institut zajištění za účelem předání cizince byl podle městského soudu žalovaným správně použit právě z důvodu, aby mohla být vůbec Dohoda následně aplikována. Dohoda se, dle názoru městského soudu, na řízení o zajištění cizince nevztahuje. Městský soud rovněž zhodnotil, že konkrétní důvody, které správní orgán vedly k vydání napadeného rozhodnutí, jsou v něm dostatečně specifikovány.

Za nedůvodnou považoval městský soud i námitku, že měl žalovaný před vydáním rozhodnutí o zajištění zkoumat, zda žalobci v případě vycestování nehrozí *nebezpečí vážné újmy*, ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Městský soud vzal nicméně z přehledu správního spisu za prokázané, že si žalovaný vyžádal od Ministerstva vnitra závazné stanovisko k možnosti vycestování cizince dle § 179 citovaného zákona. Obdobně námitku, že byl žalobce zajištěn podle § 129 zákona o pobytu cizinců, což mu znemožnilo požádat o udělení mezinárodní ochrany, městský soud odmítl s tím, že řízení o udělení mezinárodní ochrany bylo skončeno již v roce 2004, a fakt, že žalobce naplnil podmínky citovaného ustanovení, je jen důsledkem jeho jednání.

Tvrzení žalobce, že žalovaný neposuzoval při rozhodování o zajištění možný *zásah do* jeho *soukromého a rodinného života*, považoval městský soud za účelové. Jestliže totiž žalobce v žalobě tvrdil, že na území ČR má těhotnou manželku, pak se jeho tvrzení zcela rozchází s jeho výpovědí ve správním řízení ze dne 27. 12. 2009, v němž uvedl, že v ČR z jeho příbuzných žijí pouze jeho sourozenci a nezdržuje se zde nikdo, vůči komu by měl vyživovací povinnost. Nadto žalobce své tvrzení nedoložil žádným důkazním prostředkem. Kromě toho se o zajištění cizince rozhoduje bez ohledu na možný zásah do jeho soukromého a rodinného života; tato otázka je předmětem posuzování v řízení o správním vyhoštění.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v kasační stížnosti předně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalovaného pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů, neboť, dle jeho názoru, nebylo řádně odůvodněno v intencích § 68 odst. 3 správního řádu a neobsahuje všechny náležitosti, které rozhodnutí obsahovat má. Stěžovatel uvádí, že ačkoliv se správní řád na řízení o zajištění cizinců nevztahuje (§ 168 zákona o pobytu cizinců), je třeba aplikovat ve smyslu § 177 správního řádu i na toto řízení základní zásady činnosti správních orgánů. Podle § 180 správního řádu je povinností správních orgánů postupovat podle správního řádu v otázkách, které nejsou zvláštními právními předpisy upraveny. V této souvislosti se dovolává názorů vyslovených v konkrétních rozsudcích Krajského soudu v Plzni.

Dále stěžovatel tvrdí, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo vydáno mimo meze správního uvážení - má za to, že se mu dostalo nepřiměřeně přísné sankce, s ohledem na charakter porušení právní povinnosti. Žalovaný měl ve stěžovatelově případě několik možností postupu. Jednak s ním mohlo být zahájeno řízení o přestupku podle § 157 zákona o pobytu cizinců; stejně tak mohlo být zahájeno řízení o správním vyhoštění dle § 118 a násl. citovaného zákona. Obě tato řízení nevyžadují omezení stěžovatele na osobní svobodě. Dále mohl správní orgán stěžovatele zajistit za účelem správního vyhoštění dle § 124 a násl. zákona o pobytu cizinců; k zajištění mohlo dojít i bez splnění podmínky zahájeného řízení o správním vyhoštění, a to za účelem předání podle mezinárodní smlouvy, postupem dle § 129 zákona. Zvolený postup žalovaného spadá pod jeho správní uvážení, přičemž stěžovatel tvrdí, že žalovaný zvolil pro něj nejpřísnější variantu, a zajistil ho dle § 129 zákona o pobytu cizinců za účelem předání; v tomto řízení však podle stěžovatele nemá cizinec žádná práva. Stěžovatel má za to, že řízení o správním vyhoštění a řízení o předání (readmisi) jsou dvě samostatná řízení, a cizinec může být předán, aniž by mu bylo uloženo správní vyhoštění. Podle stěžovatele je ústavně problematické, že žádný zákon neformalizuje řízení o předání, ve kterém by měl cizinec práva a povinnosti účastníka řízení a které by bylo zakončeno rozhodnutím, vůči kterému by se mohl cizinec soudně bránit.

Stěžovatel brojí též proti názoru městského soudu, že rozhodnutí o zajištění bylo zákonné, neboť splnění podmínek Dohody není pro toto řízení rozhodné, a že význam má až v okamžiku předání. Stěžovatel tento názor odmítá s odkazem na čl. 1 odst. 1 Dohody, který stanoví jako podmínku pro předání existenci pravomocného rozhodnutí o vyhoštění. Stěžovatel je přesvědčen, že pokud nebylo v době zajištění pravomocně rozhodnuto o správním vyhoštění, nemohla se na něj Dohoda vůbec aplikovat a nemohl být tudíž ani zajištěn podle § 129 zákona o pobytu cizinců za účelem předání podle mezinárodní smlouvy. Jestliže měl být předán podle mezinárodní smlouvy, avšak v době zajištění nebyly splněny podmínky pro předání (existence pravomocného a vykonatelného rozhodnutí o vyhoštění), nemohl být účel zajištění (předání) vůbec naplněn a stěžovatel tak byl zajištěn protiprávně. V této souvislosti odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 12. 2009, č. j. 57 Ca 105/2009 – 47, a namítá, že se městský soud odchýlil od

judikatury a jeho výklad § 129 zákona o pobytu cizinců míří zjevně proti jeho smyslu a zejména proti smyslu a účelu Dohody.

Stěžovatel poukazuje dále na rozdíl české a anglické jazykové verze Dohody, kdy čl. 1 odst. 1 v české verzi hovoří o *„pravomocném rozhodnutí o vyhoštění“*, zatímco anglická verze obsahuje termín *„subject to an enforcable expulsion order“*. Anglická verze tedy hovoří o vykonatelném rozhodnutí o vyhoštění. Aby se Dohoda mohla aplikovat a stěžovatel mohl být zajištěn dle § 129 zákona o pobytu cizinců, muselo by být o jeho správním vyhoštění pravomocně rozhodnuto a toto rozhodnutí by muselo být vykonatelné. Stěžovatel zde poukazuje na gramatický, historický a teleologický výklad, neboť snahou Vietnamské socialistické republiky bylo stanovit co nejrestriktivnější podmínky pro předávání občanů.

Stěžovatel konečně uzavírá, že aby mohl být zajištěn dle § 129 zákona o pobytu cizinců, musela by být splněna podmínka skutečné možnosti provedení readmise dle příslušných ustanovení Dohody, nejen tedy podmínka neoprávněného vstupu nebo pobytu na území. Zmiňovaná podmínka dle Dohody však v jeho případě splněna nebyla a provedené zajištění podle § 129 zákona o pobytu cizinců, při absenci pravomocného a vykonatelného rozhodnutí o vyhoštění, je v rozporu s Dohodou, čl. 8 Listiny základních práv a svobod, čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a § 129 zákona o pobytu cizinců.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

S ohledem na změnu právní úpravy v otázce kompetencí správních orgánů při rozhodování dle zákona o pobytu cizinců, byl Nejvyšší správní soud nejprve povinen posoudit, zda nedošlo ke změně, která by vyústila ve změnu na straně pasivně legitimovaného účastníka soudního řízení. Napadené rozhodnutí vydala *Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha, Odbor specializovaných činností, Oddělení pátrání*. Zákonem č. 427/2010 Sb., kterým se (mimo jiné) mění zákon o pobytu cizinců a další související zákony, došlo s účinností od 1. 1. 2011 k přechodu působnosti v oblasti rozhodování o zajištění cizince za účelem plnění závazků vyplývajících z mezinárodní smlouvy. V souvislosti s účinností tohoto zákona původně žalovaný správní orgán *Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha* zanikl a odpovídající pravomoc přešla na *Policii ČR, Krajské ředitelství hlavního města Prahy, Odbor cizinecké policie* [§ 129 ve spojení s § 161 odst. 1 písm. b) a § 164 odst. 1 písm. v) zákona o pobytu cizinců]. Procesní nástupnictví na straně žalovaného je výslovně upraveno v § 69 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je žalovaným *správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla*. Na základě tohoto ustanovení se stává žalovaným *ex lege* ten správní orgán, na něhož působnost v dané věci přešla, tedy *Policie ČR, Krajské ředitelství hlavního města Prahy, Odbor cizinecké policie.*

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel předně namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalovaného, a to pro nedostatek důvodů i nesrozumitelnosti. Přesto, že se na řízení o zajištění nevztahuje správní řád (§ 168 zákona o pobytu cizinců), argumentoval stěžovatel ustanoveními § 177 a § 180 správního řádu, která, dle jeho názoru, předpokládají použití správního řádu alespoň subsidiárně. Vzhledem k tomu, že stěžovatel formuloval tuto námitku pouze v obecné rovině a nevymezil, v čem konkrétně spatřuje nedostatek odůvodnění i formálních náležitostí a s čím spojuje nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí, může se Nejvyšší správní soud touto otázkou zabývat taktéž toliko v rovině obecné.

Stěžovateli je třeba přisvědčit v jeho tvrzení o nutnosti (alespoň přiměřené) aplikace ustanovení správního řádu upravujících náležitosti správních rozhodnutí i na rozhodnutí vydaná v řízení o zajištění cizinců. Ačkoliv § 168 zákona o pobytu cizinců v době vydávání napadeného správního rozhodnutí *expressis verbis* stanovil, že na řízení podle § 129 téhož zákona se nevztahují ustanovení správního řádu o správním řízení, zdejší soud již dříve dovodil, že tato výluka se netýká otázek náležitostí správního rozhodnutí, upravených v § 67 až § 70 správního řádu (v podrobnostech srov. rozsudek ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010 – 74, publikovaný pod č. 2129/2010 Sb. NSS; všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). V odůvodnění rozhodnutí o zajištění tak musí být především uvedeno, z jakých skutkových zjištění správní orgán vycházel, čili v jakých skutečnostech má výrok oporu (§ 68 odst. 3 správního řádu); rozhodnutí, které neobsahuje skutkovou a právní úvahu, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 – 36, publikovaný pod č. 1389/2007 Sb. NSS). Takové odůvodnění totiž nemůže plnit svoji základní funkci, jíž je sdělit účastníkům řízení, na základě jakých konkrétních skutkových a právních důvodů bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku. Požadavek na přezkoumatelné odůvodnění rozhodnutí o zajištění je navíc umocněn faktem, že tímto rozhodnutím je jeho adresát omezen na osobní svobodě a je tak vždy nutno mít na zřeteli i ústavně právní rovinu věci (čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Je zde tedy evidentní a nezpochybnitelná nutnost vazby na ustanovení správního řádu upravující obsahovou a formální strukturu rozhodnutí a jeho náležitosti. Tento závěr odpovídá i povaze správního řádu coby *lex generalis* ve vztahu ke zvláštním zákonům, upravujícím správní řízení autonomně (§ 1 odst. 2 správního řádu, § 180 správního řádu). Je proto plně na místě dovodit použitelnost správního řádu, pokud jde o náležitosti rozhodnutí o zajištění cizince podle § 129 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců, které je správním rozhodnutím vydávaným v písemné formě, jež musí splňovat předepsané náležitosti, a to jak formální, tak obsahové. Obsahové náležitosti tohoto rozhodnutí přitom vychází z § 68 správního řádu a představují je: výroková část, odůvodnění a poučení účastníků; těžiště lze přitom spatřovat především ve výrokové části, ve které se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu.

S ohledem na výše uvedené (a s přihlédnutím k obecnosti uplatněné námitky stěžovatele) lze konstatovat, že napadené správní vykazuje všechny zákonné náležitosti rozhodnutí. Obsahuje především výrokovou část, v níž je specifikován stěžovatel jakožto účastník řízení a je jednoznačně vymezeno, dle kterého ustanovení zákona o pobytu

cizinců je zajišťován a dle které mezinárodní dohody má být předán do smluvního státu. V odůvodnění pak správní orgán vymezil skutkové a právní důvody, které ho vedly k závěru o naplnění podmínek vyplývajících z ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců. Konečně napadené rozhodnutí uzavírá poučení, které rovněž nevykazuje žádné nedostatky. Tvrzení o deficitech tohoto rozhodnutí vyvolávajících jeho nepřezkoumatelnost tak není možné přisvědčit. Již na tomto místě je však třeba upozornit, že správní orgán se v odůvodnění svého rozhodnutí nezabýval jistými skutečnostmi, rozhodnými pro úvahu o možnosti zajištění (splněním podmínek Dohody), neboť je nepovažoval za relevantní. Jelikož však stěžovatel námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí formuloval obecně a z hlediska formálního napadené správní rozhodnutí všem požadavkům zákona dostojí, bude o této otázce (a o jejích důsledcích pro řešený případ) pojednáno samostatně, v rámci posouzení právního hodnocení věci městským soudem.

Stěžovatel dále namítal zneužití správního uvážení ze strany správního orgánu, který měl možnost volit z několika variant postupu, zvolil však pro stěžovatele nejnepříznivější variantu zajištění za účelem předání, podle § 129 zákona o pobytu cizinců; v tomto řízení pak podle stěžovatele nemá cizinec žádná práva. Ani tuto námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Skutečnost, že žalovaný se stěžovatelem zahájil řízení o správním vyhoštění, byla, s ohledem na zjištěné okolnosti jeho případu, zcela v souladu se zákonem, který v tomto směru nerozlišuje, zda někteří cizinci podléhají některé z tzv. readmisních smluv, tj. mezinárodních smluv o předávání a zpětném přebírání nelegálně pobývajících osob. Naopak zákon o pobytu cizinců stanoví, že policie cizinci vydá rozhodnutí o správním vyhoštění vždy, nastane-li některá ze skutkových situací předvídaných v § 119 odst. 1, a to za předpokladu splnění případných dalších požadavků zakotvených v navazujících ustanoveních citovaného zákona. Mezi ně patří například to, že důsledkem rozhodnutí o správním vyhoštění nesmí být nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince (§ 119a odst. 2) nebo to, že nejsou dány důvody znemožňující vycestování cizince (§ 120a v návaznosti na § 179) apod. Žádná z těchto skutečností však v projednávaném případě zjištěna nebyla a v důsledku toho pak bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění na tři roky, přičemž stěžovatelem podané odvolání bylo zamítnuto. Následný postup žalovaného správního orgánu, který při zajištění stěžovatele postupoval nikoli dle § 124 zákona o pobytu cizinců, nýbrž podle § 129 téhož zákona, lze taktéž aprobovat. V již zmiňovaném rozsudku, publikovaném pod č. 2129/2010 Sb. NSS, totiž zdejší soud konstatoval, že *„[z]ajištění cizince za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy dle § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, představuje postup, který má přednost před zajištěním dle § 124 tohoto zákona; vztahuje se pouze na cizince, na které dopadá některá z tzv. readmisních smluv, a ze strany rozhodujícího správního orgánu se tak nejedná o zneužití správního uvážení či diskriminaci dotčených cizinců.“* Jelikož neexistuje racionální důvod, pro který by se měl zdejší soud od tohoto právního názoru v nyní posuzované věci odchýlit, lze uzavřít, že rozhodující správní orgán si nemůže vybírat, který z uvedených postupů zvolí, a tudíž z jeho strany nemohlo jít ani o žádné zneužití správního uvážení, jak dovozuje stěžovatel v kasační stížnosti.

Stěžovatel na dalším místě ve velmi obecné rovině argumentuje tím, že řízení o vyhoštění a řízení o předání jsou dvě samostatná řízení a že cizinec může být předán

smluvnímu státu, aniž by mu bylo nejprve uloženo správní vyhoštění. Považuje za ústavně problematické, že řízení o předání není formalizováno a završeno vydáním soudně přezkoumatelného rozhodnutí. Předně je třeba uvést, že na stěžovatele, jakožto státního příslušníka Vietnamské socialistické republiky, se vztahuje již opakovaně zmiňovaná *Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Vietnamské socialistické republiky o předávání a přebírání občanů obou států*, která ve svém čl. 1 odst. 1 váže předání cizince na existenci vykonatelného rozhodnutí o vyhoštění (v podrobnostech viz níže). Ve stěžovatelově případě tedy nebylo možné, aby k jeho předání do Vietnamu došlo bez vydání rozhodnutí o správním vyhoštění; tato námitka je tudíž zcela lichá. Pokud jde o samotné předání cizince, jedná se o faktický úkon správního orgánu ve vztahu k orgánu smluvního státu, který nemá podobu správního rozhodnutí. V této fázi se již žádným způsobem nerozhoduje o právech a povinnostech vyhošťované osoby. Stěžovateli bylo uděleno správní vyhoštění a byl zajištěn; obě tato opatření mají podobu správních rozhodnutí, proti kterým je přípustné se dovolávat ochrany v rámci správního soudnictví. Stěžovatel měl tedy možnost soudně se bránit jak proti rozhodnutí o správním vyhoštění, tak i proti rozhodnutí o zajištění. Ve stěžovatelově případě navíc k realizaci předání vůbec nedošlo – byl propuštěn po 180 dnech trvání zajištění, poté obdržel výjezdní příkaz a v nynější době je neznámého pobytu.

Stěžovatel konečně brojil proti právnímu názoru městského soudu, že v době rozhodování o zajištění podle § 129 zákona o pobytu cizinců nebylo třeba posuzovat splnění podmínek pro předání podle Dohody; splnění těchto podmínek je podle městského soudu rozhodné až k okamžiku samotného předání cizince. Stěžovatel naopak tvrdí, že jestliže v době jeho zajištění nebyly splněny podmínky pro předání podle Dohody – tj. existence pravomocného a vykonatelného rozhodnutí o správním vyhoštění, tj. nebyla dána skutečná možnost realizace readmise podle Dohody, pak se na něj nemohla Dohoda vůbec aplikovat a jeho zajištění podle § 129 zákona o pobytu cizinců nemohlo naplnit svůj účel; tudíž bylo protiprávní.

K posouzení důvodnosti této kasační námitky je třeba zopakovat podstatná skutková zjištění. Ze správního spisu vyplývá, že dne 27. 12. 2009 bylo zahájeno správní řízení ve věci správního vyhoštění stěžovatele z území ČR, neboť bylo zjištěno, že stěžovatel na území ČR pobývá bez platného víza a cestovního dokladu, ač k tomu není oprávněn. Téhož dne bylo stěžovateli správní vyhoštění uloženo, spolu se stanovením doby, po kterou mu nelze umožnit vstup na území ČR (tři roky), a to postupem dle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Současně byl případnému odvolání proti tomuto rozhodnutí odňat odkladný účinek. Závazné stanovisko Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, že vycestování stěžovatele je možné, bylo vydáno taktéž dne 27. 12. 2009. Podle vyznačené doložky právní moci nabylo rozhodnutí o správním vyhoštění právní moci dne 5. 1. 2010. Rozhodnutím ze dne 27. 12. 2009, č. j. CPPH-26642/ČJ-2009-004003, byl stěžovatel zajištěn za účelem předání podle mezinárodní smlouvy, přičemž z odůvodnění lze seznat, že již je vedeno řízení o správním vyhoštění, neboť je v něm citováno vyjádření stěžovatele učiněné v tomto řízení; jako důvod zajištění je uveden neoprávněný pobyt stěžovatele a předání podle mezinárodní smlouvy.

Tato skutková zjištění je třeba vyhodnotit v kontextu rozhodné (v době rozhodování účinné) právní úpravy. V daném případě byl stěžovatel zajištěn podle § 129

odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle kterého platilo, že *policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy nebo přímo použitelného předpisu Evropských společenství; policie na dobu nezbytně nutnou zajistí i prováženého cizince v případě, že jeho průvoz nelze z objektivních důvodů dokončit bez nutné přestávky*. Z odst. 3 téhož ustanovení vyplývalo, že *v případech, kdy předání cizince nelze uskutečnit ve lhůtě 48 hodin, a jde-li o průvoz leteckou cestou podle § 152 ve lhůtě 72 hodin, policie vydá rozhodnutí o jeho zajištění a cizince umístí do zařízení. Rozhodnutí nabývá právní moci doručením nebo odmítnutím cizince rozhodnutí převzít. Doba zajištění nesmí překročit 180 dnů a počítá se od omezení osobní svobody.*

Dohoda (podle znění zveřejněného ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 26/2008 Sb. m. s.) v čl. 1 odst. 1 stanoví, že *v souladu s ustanovením této dohody každá smluvní strana převezme na území svého státu na žádost druhé smluvní strany osobu, která nesplňuje nebo přestala splňovat platné podmínky pro vstup nebo pobyt na území státu druhé smluvní strany a o jejímž vyhoštění bylo pravomocně rozhodnuto příslušným orgánem žádající smluvní strany v souladu s jeho vnitrostátními právními předpisy, pokud je na základě dokumentů a jiných prostředků stanovených v protokolu k provádění této dohody prokázáno, že tato osoba má občanství žádané smluvní strany.* Další ustanovení dohody upravují zejména způsob předávání osoby, náklady s předáváním spojené atd. Dohoda byla sepsána ve dvou původních vyhotoveních, každé v jazyce českém, vietnamském a anglickém, která jsou stejně autentická. V případě rozdílu ve výkladu je rozhodující znění v jazyce anglickém.

Je přitom třeba mít stále na zřeteli, že institut zajištění cizince a jeho následné umístění do zařízení pro zajištění cizinců představuje mimořádný institut, který umožňuje policii zasáhnout do ústavně chráněného práva na osobní svobodu, které je zaručeno v čl. 8 odst. 1 Listiny, přičemž podle odst. 2 věty první téhož článku *nikdo nesmí být zbaven svobody jinak, než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon*.

Nejvyšší správní soud se shora uvedenou spornou právní otázkou ve své judikatuře již zabýval, a to s výsledkem, svědčícím ve prospěch argumentace stěžovatele. V rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 2 As 80/2009 – 66, publikovaném pod č. 2078/2010 Sb. NSS, vyslovil, že *„[u]stanovení § 129 zákona o pobytu cizinců jako podmínku pro zajištění stanoví zjištění neoprávněného vstupu nebo pobytu na území. Nejedná se však o podmínku jedinou; např. musí být rovněž zjištěno, že vycestování cizince není vyloučeno (§ 179 zákona o pobytu cizinců). Logickým předpokladem zajištění je, že jeho účel bude moci být naplněn. Jestliže tedy žalobce byl zajištěn za účelem předání do Vietnamu podle Dohody, musí být podle ní převzetí reálné. Je-li kdo zajištěn za účelem předání podle mezinárodní smlouvy, musí být zřejmé, že k předání podle této smlouvy vůbec může dojít. Z tohoto hlediska je tedy třeba podmínky Dohody zkoumat již při rozhodování o zajištění a jejich splnění musí být z rozhodnutí zřejmé přesto, že na řízení podle § 129 zákona o pobytu cizinců se nevztahuje správní řád (§ 168 cit. zákona). Opačnému názoru zdánlivě nasvědčuje ustanovení § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť předpokládá vydání rozhodnutí jen tam, kde nelze předat cizince do 48 hodin od faktického zajištění a odst. 4 téhož ustanovení, podle něhož je policie povinna jednat tak, aby byl cizinec předán v nejbližším možném termínu od zajištění. Takové předání je ovšem nemožné tam, kde je převzetí mezinárodní smlouvou vázáno na další skutečnosti. Předání do 48 hodin a zajištění na dobu tento limit nepřesahující je tedy možné jen tam, kde jsou již všechny podmínky pro předání cizince splněny a stejně tak povinnost předání v nejbližším možném termínu musí*

být vázána na splnění nutných podmínek, za nichž může k předání dojít.“ Jinými slovy řečeno, podmínka zajištění vyjádřená výslovně v § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle níž musí být účelem zajištění *předání podle mezinárodní smlouvy*, znamená, že již v řízení o zajištění cizince je třeba zkoumat, zda jeho předání podle příslušné readmisní smlouvy bude možné realizovat či nikoli. Pokud tedy městský soud v napadeném rozsudku při přezkumu rozhodnutí o zajištění podle § 129 zákona o pobytu cizinců odmítl nutnost zkoumání podmínek Dohody a uskutečnitelnosti předání stěžovatele do Vietnamu, nesprávně předmětné ustanovení vyložil. V tomto kontextu pak i nesprávně aproboval obsah napadeného rozhodnutí, ačkoliv se v něm žalovaný těmito skutečnostmi zjevně nezabýval. Ve svých důsledcích je proto napadené správní rozhodnutí v tomto ohledu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel v kasační stížnosti konečně poukazoval na výkladovou rozdílnost jazykových verzí Dohody - české a anglické. Tato argumentace sice výslovně v žalobě uvedena nebyla, nicméně Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ji nemůže posoudit jako nepřípustnou (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), neboť ji lze považovat za implicitní součást kasační námitky, dle které při rozhodování o zajištění mají být zkoumány podmínky Dohody. Je totiž třeba postavit na jisto, podle které jazykové verze se v případě výkladového rozporu postupuje. Zodpovězení této otázky bude mít ostatně význam i pro další rozhodování v této věci. Stěžovatel z obou jazykových verzí dovozuje, že podmínkou pro předání podle Dohody je existence *pravomocného a vykonatelného rozhodnutí o vyhoštění*. K tomu je třeba uvést, že jakkoli české znění čl. 1 odst. 1 Dohody převzetí cizince váže na podmínku *právní moci* rozhodnutí o vyhoštění, v anglickém znění, dostupném z www.senat.cz, je užito spojení „*an enforceable expulsion order*“, tedy předání je vázáno na *vykonatelnost* rozhodnutí. V Dohodě přitom bylo sjednáno, že v případě rozdílu je rozhodné znění anglické. Totožnou otázku již zdejší soud řešil, a to v již zmiňovaném rozsudku publikovaném pod č. 2078/2010 Sb. NSS, kde v právní větě uvedl, že „*[e]xistuje-li rozdíl dvou autentických znění mezinárodní smlouvy, pak se musí vycházet ze znění v rozhodujícím jazyce. Stanoví-li tedy české znění dohody mezi vládou České republiky a Vietnamské socialistické republiky o předávání a přebírání občanů (č. 26/2008 Sb. m. s.), že rozhodnutí o vyhoštění musí být pravomocné a rozhodné anglické znění předpokládá jeho vykonatelnost, je třeba hodnotit splnění podmínky vykonatelnosti rozhodnutí.*“

Stěžovatel se tedy v části své argumentace mýlí, tvrdí-li, že pro účely zajištění podle § 129 zákona o pobytu cizinců musí být splněna podmínka existence *pravomocného a vykonatelného* rozhodnutí o vyhoštění. Jak bylo vyloženo, Dohoda zakládá jen požadavek na *vykonatelné* rozhodnutí. To však nic nemění na tom, že městský soud nesprávně vyložil právní otázku, pokud posuzování podmínek Dohody v případě zajištění dle § 129 zákona o pobytu cizinců zcela vyloučil.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že je naplněn kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a proto mu nezbylo, než napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.). Městský soud je v dalším řízení vázán zde vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Nad rámec již provedeného hodnocení věci tak bude třeba vypořádat i argumentaci stěžovatele stran nutnosti zkoumání splnění podmínek Dohody v řízení o zajištění za účelem předání a vyhodnotit, jak se s těmito otázkami

vypořádalo napadené rozhodnutí. Městský soud přitom bude vycházet z anglické verze Dohody, jejíž znění je při vzniklém rozporu rozhodné.

Nejvyšší správní soud též nemohl přehlédnout, že stěžovatel v žalobě argumentoval i tím, že v řízení o zajištění nebylo respektováno jeho právo na soukromý a rodinný život. Městský soud tuto argumentaci odmítl jako účelovou s tím, že se tato otázka v řízení o zajištění navíc ani neřeší (posuzuje se jen v řízení o správním vyhoštění). Stěžovatel tuto argumentaci nepřenesl do kasační stížnosti, a proto se jí nemohl Nejvyšší správní soud zabývat. Vzhledem však k tomu, že došlo ke zrušení napadeného rozsudku a městský soud bude povinen i tento žalobní bod znovu vypořádat, je vhodné jej upozornit, že touto otázkou v nedávné době zabýval rozšířený senát zdejšího soudu, který své závěry vyjádřil v usnesení ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. února 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu