ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **C. L. A.,** zastoupeného Mgr. Michalem Doležalem, advokátem se sídlem Uhelný trh 9, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, Inspektorát cizinecké policie, letiště Praha 6 - Ruzyně,** se sídlem Aviatická 1050/16, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2012, č. j. 2 A 24/2012 - 20,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2012, č. j. 2 A 24/2012 - 20, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 4. 2012, č. j. 2 A 24/2012 - 20, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, Inspektorát cizinecké policie, letiště Praha 6 – Ruzyně (dále jen „orgán policie“) ze dne 24. 3. 2012, č. j. CPR-3208-21/PŘ-2012-004112, kterým bylo rozhodnuto o zajištění stěžovatele podle ust. § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) za účelem jeho správního vyhoštění. Doba zajištění byla stanovena na 120 dnů od okamžiku omezení osobní svobody. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že napadené rozhodnutí orgánu policie podléhá soudnímu přezkumu z důvodu zákonnosti tohoto rozhodnutí podle ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel se však podanou žalobou domáhal zrušení napadeného rozhodnutí s odkazem na své údajné právo na to, aby o zajištění soud urychleně rozhodl. Po stránce věcné neuvedl žádné žalobní body, pro které napadené správní rozhodnutí považuje za nezákonné. Ve věci zajištění je dána povinnost soudu rozhodnout o žalobě ve smyslu ust. § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců do 7 pracovních dnů, nikoli však ode dne podání žaloby, ale ode dne, kdy je soudu zaslán správní spis.

Neobstojí ani odkaz stěžovatele na řízení před obecnými soudy, např. Okresním soudem Mladá Boleslav, neboť rozhodnutí, kterým byl stěžovatel zajištěn za účelem správního vyhoštění, je správním rozhodnutím, o kterém rozhodují soudy ve správním soudnictví podle ust. § 7 odst. 1 s. ř. s. V tomto směru tedy neobstojí odkaz stěžovatele na čl. 5 odst. 1 písm. f) a čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, zveřejněné pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „evropská úmluva"), neboť stěžovateli po vydání rozhodnutí o jeho zajištění nebylo nijak bráněno, aby podal žalobu k soudu. Ohledně lhůt k vydání rozhodnutí je tedy soud vázán ust. § 172 zákona o pobytu cizinců. Soud rozhodující ve správním soudnictví použije v řízení ustanovení o. s. ř. pouze podpůrně.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., v níž namítal, že v důsledku nesprávného posouzení právní otázky došlo k porušení čl. 5 odst. 4 evropské úmluvy, podle kterého každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné. V žalobě označil stěžovatel za důvod nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí v podstatě jedinou skutečnost, a to, že jeho zajištění na dobu 120 dnů jej zbavuje práva na opakovaný soudní přezkum zbavení svobody, který mu zaručuje čl. 5 odst. 4 evropské úmluvy. Český právní řád nabízí cizinci celkem dva způsoby, jakými může nechat zákonnost svého zajištění přezkoumat soudem. První představuje řízení podle ust. § 200o a násl. o. s. ř., které však v praxi trvá 2 a více měsíců, a proto je nelze považovat za „urychlené" ve smyslu citovaného článku. Své žalobní tvrzení stěžovatel podepřel odkazem na tři konkrétní řízení vedené u Okresního soudu Mladá Boleslav. Jediný soudní prostředek nápravy, kterým cizinec zajištěný za účelem vyhoštění disponuje a který zároveň splňuje požadavek „urychlenosti", představuje žaloba proti rozhodnutí policie o zajištění, popř. o prodloužení zajištění, ve správním soudnictví. Městský soud se v napadeném rozsudku zabýval především otázkou délky řízení podle ust. § 65 s. ř. s. Tyto úvahy jsou však vzhledem k obsahu žaloby bezpředmětné, neboť stěžovatel přiměřenost délky tohoto řízení nijak nezpochybňoval. K jeho argumentu, že požadavek „urychlenosti" není naplněn v případě řízení podle ust. § 200o o. s. ř., městský soud pouze uvedl, že odkaz stěžovatele na řízení před obecnými soudy neobstojí, neboť správní rozhodnutí přezkoumávají soudy ve správním soudnictví. Z odůvodnění napadeného rozsudku je tak zřejmé, že městský soud obsah podané žaloby a problematiku soudního přezkumu zajištění jako takovou nepochopil. Byl-li stěžovatel správním rozhodnutím zbaven svobody na 120 dnů, k dalšímu přezkumu zákonnosti jeho zajištění nemůže dojít ze strany správního soudu dříve než za oněch 120 dnů. Takový interval přezkumu by nepředstavoval z hlediska evropské úmluvy žádný problém, pokud by stěžovatel mohl zahájit jiné soudní řízení, které by rovněž odpovídalo požadavkům stanoveným v čl. 5 odst. 4 evropské úmluvy. Jediným (jiným) řízením, který stěžovatel může za účelem přezkumu svého zajištění zahájit, je řízení podle ust. § 200o o. s. ř. Zbývá tedy určit, a to je předmětem sporu, zda řízení podle o. s. ř. splňuje požadavky stanovené v čl. 5 odst. 4 evropské úmluvy. Jak již stěžovatel zdůraznil v žalobě, pro toto řízení není zákonem stanovena žádná lhůta, ve které by muselo být vydáno rozhodnutí, a samotný fakt, že soud o daném návrhu rozhoduje přednostně, nestačí, aby bylo možné uvedený přezkum zajištění považovat za urychlený ve smyslu čl. 5 odst. 4 evropské úmluvy. Městský soud se tak vůbec nezabýval námitkou, zda řízení podle ust. § 200o o. s. ř. splňuje kritéria stanovená v citovaném článku evropské úmluvy. V této souvislosti stěžovatel

poukázal na to, že Nejvyšší správní soud se otázkou, která je předmětem i této kasační stížnosti, zabýval v rozsudku ze dne 29. 2. 2012, č. j. 7 As 17/2012 - 36. Ovšem v tomto rozsudku vyslovený právní názor v kontextu posuzovaného případu nemůže obstát. Především není nutné, aby stěžovatel prokazoval, že řízení podle ust. § 200o o. s. ř. trvá nepřiměřeně dlouho ve všech případech. Skutečnost, že v jednom či dvou případech lze řízení považovat za urychlené a ve dvaceti dalších nikoliv, činí tento prostředek nápravy neúčinným a priori. Ostatně ESLP v tomto ohledu opakovaně zdůraznil, že prostředek nápravy ve smyslu čl. 5 odst. 4 evropské úmluvy musí vždy existovat s dostatečnou mírou jistoty, bez čehož jej nelze považovat za dostupný a účinný, jak to požaduje toto ustanovení (viz např. ESLP, Rashed proti České republice, č. 298/07, 27. 11. 2008, § 53). Z judikatury ESLP přitom vyplývá, že délka řízení, která by byla s čl. 5 odst. 4 evropské úmluvy kompatibilní, musí být počítána ve dnech, maximálně týdnech. Pouze velmi závažné okolnosti a extremní složitost případu by mohly odůvodnit trvaní řízení déle než jeden měsíc (viz ESLP, Medvedev proti Rusku, č. 9487/02, 15. 7. 2010, § 52). V případě stěžovatele bylo rozhodnuto o zajištění na 120 dnů a další správní rozhodnutí a s ním spojenou kontrolu zákonnosti zajištění lze proto očekávat až po uplynutí této doby. Jeden soudní přezkum v průběhu 120 dnů však nelze považovat za přezkum „v přiměřených intervalech“. Správní rozhodnutí o zajištění stěžovatele tak vede k důsledkům, které jsou neslučitelné s evropskou úmluvou. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel, přičemž neshledal vady uvedené v odstavci 4 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil také důvod kasační stížnosti ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., kdy namítal, že městský soud neporozuměl otázce délky řízení podle ust. § 200o až § 200u o. s. ř. a nezabýval se dopadem této otázky na zákonnost zajištění stěžovatele na dobu 120 dnů, vypořádal se Nejvyšší správní soud nejprve s touto námitkou. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč jeho žalobní námitky považuje za nedůvodné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS a na www.nssoud.cz). V dané věci je z napadeného rozsudku zřejmé, že městský soud sice nad rámec žalobních námitek přezkoumal zákonnost důvodů, které vedly k vydání rozhodnutí o zajištění stěžovatele, ovšem žalobní námitkou neúčinnosti soudní ochrany v případě řízení o propuštění cizince ze zajištění podle o. s. ř. se v podstatě mimo věty, že odkaz na řízení ve smyslu ust. § 200o až § 200u o. s. ř. neobstojí, nezabýval.

Zajištění cizince představuje omezení, či dokonce zbavení, jeho práva na osobní svobodu; tedy jednoho z nejvýznamnějších základních práv jednotlivce. Proto je přípustné jen za podmínek definovaných nejen zákonem o pobytu cizinců a Směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách ti postupech

v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen: „návratová směrnice“), ale především ústavním pořádkem České republiky (čl. 8 Listiny, čl. 5 evropské úmluvy, čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech). Zajištění musí sledovat vymezený účel, tedy zabránit nepovolenému vstupu cizího státního příslušníka na území nebo realizovat jeho vyhoštění či vydání, zejména v případech, kdy hrozí nebezpečí skrývání nebo kdy se cizí státní příslušník vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje, přičemž k zajištění lze přikročit pouze tehdy, nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější, donucovací opatření (viz např. rozsudky ESLP ze dne 18. 12. 1986 *Bozano proti Franii,* ze dne 25. 3. 1995 *Quinn proti Francii*, ze dne 25. 6. 1996 *Amuur proti Francii,* ze dne 5. 2. 2002 *Čonka a další proti Belgii*, ze dne 27. 11. 2003 *Shamsa proti Polsku*, ze dne 25. 1. 2005 *Singh proti ČR*, ze dne 27. 1. 2008 *Rashed proti ČR*, ze dne 12. 2. 2009 *Nolan a ostatní proti Rusku*, ze dne 19. 2. 2009 *A. a ostatní proti Spojenému království* ad.).

Podle čl. 5 odst. 4 evropské úmluvy každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné. Záruka zakotvená v citovaném článku zahrnuje právo na pravidelný soudní přezkum důvodů pro trvání zbavení osobní svobody. Ten může být prováděn soudy automaticky, postačuje však umožnění cizinci iniciovat takový přezkum v rozumných intervalech (viz např. rozsudky ESLP ze dne 25. 10. 1989 ve věci *Bezicheri proti Itálii*, stížnost č. 11400/85, ze dne 5. 11. 1981, ve věci *X proti Spojenému království*, stížnost č. 7215/75, nebo ze dne 15. 11. 2005, ve věci *Reinprecht proti Rakousku*, stížnost č. 67175/01).

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 2. 2012, č. j. 7 As 17/2012 - 36, uvedl, že pravidelný přezkum trvání důvodů pro zajištění cizince je umožněn podáním žaloby proti rozhodnutím o zajištění a o prodloužení doby zajištění podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. na straně jedné a dále podáním žaloby podle ust. § 200o až § 200u o. s. ř. na straně druhé. Tato právní úprava zcela odpovídá požadavkům vyplývajícím z čl. 5 odst. 4 evropské úmluvy. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále zdůraznil, že individuální porušení čl. 5 odst. 4 evropské úmluvy však bez dalšího nezakládá důvod pro prohlášení celé právní úpravy obsažené v ust. § 200o až § 200u o. s. ř. za neúčinnou pro účely dodržování záruk zakotvených v evropské úmluvě, kvůli čemuž by pak bylo nutné, aby správní soud dostál požadavku čl. 5 evropské úmluvy a nalezl jiný způsob, jak záruku urychleného soudního přezkumu podmínek zajištění realizovat. V citovaném rozsudku bylo také zdůrazněno, že místo paušálního odmítnutí úpravy v o. s. ř. by bylo třeba hledat jiné cesty ochrany práv zajištěných cizinců, např. tím, že by bylo správním orgánům znemožněno prodlužovat dobu zajištění o „příliš dlouhý“ časový úsek.

V dané věci stěžovatel obecně poukázal na základě odpovědi na žádost o informaci u Okresního soudu v Břeclavi na možnou neúčinnost přezkumu podmínek zajištění v řízení podle o. s. ř.

V případě, že by v tomto řízení nebyl garantován účinný přezkum v rozumných intervalech, pak by orgán policie i správní soud, vázán imperativem vyplývajícím z čl. 10. Ústavy, byl povinen poskytnout ochranu proti porušování čl. 5 odst. 4 evropské úmluvy

Českou republikou. V rámci přezkumu rozhodnutí o zajištění stěžovatele na dobu 120 dnů je to pak právě stanovení délky zajištění, kterou by byl povinen soud ve správním soudnictví v návaznosti na zjištění neúčinnosti prostředku přezkumu podle ust. § 200o až § 200u o. s. ř. korigovat. V dané souvislosti je nutno vzít v úvahu, že cizinec je podle zákona o pobytu cizinců zajištěn z typově podstatně méně závažných důvodů než vazebně stíhaný obviněný v trestním řízení, takže je nezbytné, aby standard soudní ochrany jeho osobní svobody byl přinejmenším takový, jaký je ve vazebních věcech. I ve věcech zajištění cizince totiž platí, že omezení jeho osobní svobody je krajní prostředek, který může být užit jen tehdy, nelze-li účelu řízení, v rámci něhož se zajištění děje, dosáhnout jinak.

Pokud soud ve správním soudnictví přezkoumává rozhodnutí o zajištění cizince, je povinen se k žalobní námitce zabývat neúčinností prostředků upravených v ust. § 200o až § 200u o. s. ř., a to za předpokladu, že je tato námitka podložena relevantními informacemi o běžné délce těchto soudních řízení. V daném případě stěžovatelovo tvrzení v tomto směru vycházelo z informace, která mu byla poskytnuta podle zákona č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Je tedy na městském soudu, aby v dalším řízení zjistil, jaká je dosavadní soudní praxe na soudech, které ve věcech cizinců rozhodují, resp. rozhodovaly podle ust. § 200o až § 200u o. s. ř. (v současné době pouze Okresní soud v Mladé Boleslavi; dříve také Okresní soud v Břeclavi). Je nutné odlišit soudní praxi, kdy rozhodování trvá déle v ojedinělých případech, nebo kdy je délka soudního řízení ovlivněna např. obstrukcemi zajištěných cizinců, od soudní praxe, kdy pravidelně takové řízení trvá dva a více měsíců. Pokud by se jednalo o ojedinělé případy, není důvodu o účinnosti řízení podle ust. § 200o až § 200u o. s. ř. z hledisek čl. 5 odst. 4 evropské úmluvy pochybovat. Naopak, pokud by se jednalo o převažující praxi, bude na místě, aby správní orgány dobu zajištění stanovovaly tak, aby byla v nejvýše zhruba měsíčních intervalech zajištěna možnost účinného soudního přezkumu, zda jsou splněny podmínky pro trvání zajištění. Tím, že doba bude stanovena takto krátce, budou správní orgány rozhodující ve věcech omezení osobní svobody cizince, a případně soudy v rámci soudního přezkumu, přinuceny se zhruba v měsíčních intervalech zkoumat, podobně jako ve vazebních věcech v trestním řízení, splnění podmínek pro trvání zajištění.

Obiter dictum Nejvyšší správní soud uvádí, že jedním z důvodů zajištění stěžovatele na 120 dnů bylo i to, že orgánu policie sdělil, že hodlá požádat o udělení mezinárodní ochrany, a proto orgán policie i (nejen) s ohledem na délku řízení o udělení mezinárodní ochrany zvolil délku doby zajištění 120 dnů. Nejvyšší správní soud upozorňuje na to, že první senát Nejvyššího správního soudu předložil usnesením ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 90/2011 – 59, dostupným na www.nssoud.cz, předběžné otázky Soudnímu dvoru EU, vztahující se právě k této problematice. Z vymezení působnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí návratové směrnice (čl. 2 odst. 1) totiž plyne, že směrnice dopadá pouze na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu. Podle úvodních ustanovení uvedené směrnice by přitom státní příslušník třetí země, který požádal o azyl v některém členském státě, neměl být považován za osobu neoprávněně pobývající na území daného členského státu. Vyvstává tedy otázka, zda není nutno vyložit uvedená ustanovení

návratové směrnice tak, že zajištění cizince za účelem navrácení musí být ukončeno v případě, že tento podá žádost o mezinárodní ochranu a že zde zároveň neexistují jiné důvodu pro pokračování zajištění. Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení také zaujal právní názor, že na výše nastíněné otázky je nutno odpovědět tak, že zajištění státního příslušníka třetí země za účelem navrácení musí být ukončeno v případě, že tento podá žádost o mezinárodní ochranu. Jeho zajištění může pokračovat pouze za předpokladu, že je vydáno nové rozhodnutí o zajištění, které však není opřeno o návratovou směrnici, ale o jiný předpis, který umožňuje zajištění žadatele o azyl.

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Městský soud je podle odst. 3 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. O věci bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 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 4. září 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu