

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **V. J. T.,** zast. Mgr. Helenou Lehkou, advokátkou se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalovanému: **Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Ústí nad Labem,** se sídlem Masarykova 27, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 2010, č. j. CPUL-1357/ČJ-2010-044003-SV-NS, ve věci zajištění cizince za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 6. 2010, č. j. 15 A 19/2010 - 27,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 6. 2010, č. j. 15 A 19/2010 - 8, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Ústí nad Labem, ze dne 12. 2. 2010, č. j. CPUL-1357/ČJ-2010-044003-SV-NS, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě.

V. Ustanovené zástupkyni stěžovatele, Mgr. Heleně Lehké, advokátce se sídlem Příkop 834/8, Brno, **se přiznává** odměna v částce **2400 Kč**, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 2010, č. j. CPUL-1357/ČJ-2010-044003-SV-NS. Tímto rozhodnutím žalovaný podle § 129 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zajistil stěžovatele za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy.

Stěžovatel označuje jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že napadené správní rozhodnutí o zajištění, vydané podle § 129 zákona o pobytu cizinců, neobsahuje veškeré náležitosti, nebylo řádně odůvodněno a je nepřezkoumatelné, a tedy mělo být krajským soudem zrušeno. Dle názoru stěžovatele odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí neobsahuje úvahy správního orgánu k aplikovanému § 129 zákona o pobytu cizinců, ani k použité neadmisní smlouvě, která navíc není ve výrokové části vůbec označena. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Z obsahu předloženého spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Dne 11. 2. 2010 byl stěžovatel kontrolován hlídkou Policie ČR v rámci silniční kontroly, přičemž nebyl schopen prokázat svou totožnost. Na základě této skutečnosti byl stěžovatel téhož dne zajištěn dle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, neboť bylo důvodné se domnívat, že cizinec neoprávněně vstoupil na území České republiky nebo zde neoprávněně pobývá. Následně byl důvod zajištění stěžovatele překvalifikován dle § 27 odst. 2 téhož zákona, podle kterého je policista oprávněn zajistit cizince do doby, než mu příslušný orgán doručí rozhodnutí o ukončení pobytu nebo sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění.

Dne 12. 2. 2010 bylo se stěžovatelem zahájeno řízení o správním vyhoštění a téhož dne bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění (č. j. CPUL-1357/ČJ-2010-044003) na dobu tří let (tj. do 12. 2. 2013). Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatel bránil odvoláním, které bylo jako nedůvodné zamítnuto rozhodnutím ze dne 18. 10. 2010, č. j. CPR-4586-5/ČJ-2010-009CPR-V242. Dne 12. 2. 2010 stěžovatel převzal také rozhodnutí o zajištění (č. j. CPUL-1357/ČJ-2010-044003-SV-NS) za účelem předání podle mezinárodní smlouvy, které bylo vydáno dle § 129 odst. 1, ve spojení s § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

Rozhodnutí o zajištění stěžovatel napadl žalobou u krajského soudu, v níž namítal, že uvedené rozhodnutí trpí nedostatkem důvodů, a proto je nepřezkoumatelné. Stěžovatel uvedl, že ve výroku rozhodnutí je odkazováno na ustanovení § 129 zákona o pobytu cizinců, které však samo o sobě neobstojí jako právní základ zajištění cizince. Tím je především platná a účinná mezinárodní smlouva, resp. přímo použitelný předpis

Evropských společenství, přičemž konkretizace této smlouvy, resp. přesné označení právního předpisu, na základě kterého je rozhodnutí vydáváno, představuje pojmovou a nutnou součást každého správního rozhodnutí. S výrokovou částí pak bezprostředně souvisí i odůvodnění rozhodnutí, v němž je správní orgán povinen uvést, jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů, které na rozhodovanou věc aplikoval a na jejichž základě vydal své rozhodnutí. V projednávaném případě však žalovaný tomuto požadavku nedostál. Přestože v dané věci bylo aplikováno ustanovení § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, podle kterého se rozhodnutí o zajištění vydá v případech, kdy předání cizince nelze uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin, z odůvodnění rozhodnutí není patrné, jaké kroky žalovaný podnikl k předání stěžovatele do Ruské federace a zda vůbec byly naplněny podmínky Dohody mezi Evropským společenstvím a Ruskou federací o předávání a zpětném přebírání osob. Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí neuvedl skutečnosti, pro které nebylo možné dokončit předání stěžovatele do ciziny, či jaká nezbytná překážka tomu bránila. Závěrem stěžovatel připomněl, že rozhodnutím o zajištění dochází ke zbavení osobní svobody, a tedy je tím spíše nutno trvat na formální správnosti vydávaného rozhodnutí a na řádném zdůvodnění takového zásahu. Žalobou napadenému rozhodnutí však náležitý obsah chybí, přestože podle čl. 5 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod mají zadržené osoby právo znát důvody svého zadržení a ke zbavení osobní svobody by mělo dojít až v té chvíli, kdy ostatní alternativy selhaly.

Krajský soud žalobu stěžovatele jako nedůvodnou zamítl. Dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné, neboť žalovaný v něm popsal veškeré skutečnosti, které jej vedly k vydání napadeného rozhodnutí. Žalovaný náležitě rozvedl, z jakých důvodů stěžovatel pobýval na území České republiky neoprávněně, což je podmínkou zajištění podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Absenci označení konkrétní mezinárodní smlouvy ve výroku rozhodnutí krajský soud pokládal za nadbytečnou a nemající vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, pokud žalovaný název mezinárodní smlouvy uvedl v odůvodnění svého rozhodnutí.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní uplatněny důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. vada řízení před krajským soudem, mohla-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Předmětem posouzení v projednávané věci je problematika zajištění cizince upravená zákonem o pobytu cizinců (č. 326/1999 Sb.). Institut zajištění cizince a jeho následné umístění do zařízení pro zajištění (až na 180 dní) představuje mimořádné opatření, které policii umožňuje zasáhnout do ústavně chráněného práva na osobní svobodu. Toto právo je zaručeno čl. 8 Listiny základních práv a svobod, podle jehož odst. 2 nesmí být nikdo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. V projednávané věci je tímto zákonem zákon o pobytu cizinců, který v rámci právní úpravy institutu zajištění cizince rozlišuje tři možné varianty zajištění, a to za účelem správního

vyhoštění (§ 124 - § 124a), za účelem vycestování (§ 124b) a za účelem předání nebo průvozu (§ 129).

Vůči stěžovateli byla aplikována posledně zmíněná varianta a k zajištění jeho osoby došlo podle § 129 zákona o pobytu cizinců, podle kterého policie zajistí na dobu nezbytně nutnou cizince, který neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území, za účelem jeho předání podle mezinárodní smlouvy nebo přímo použitelného právního 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 (odst. 1).

Z odstavce třetího § 129 téhož zákona vyplývá, že v případech, kdy předání cizince nebo dokončení jeho průvozu nelze uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin, a jde-li o průvoz leteckou cestou podle § 152 ve lhůtě do 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 okamžiku omezení osobní svobody.

Z výše uvedeného je patrné, že rozhodnutí o zajištění cizince musí být vyhotoveno písemnou formou. Zákon o pobytu cizinců nestanoví žádné konkrétní formální ani obsahové náležitosti tohoto rozhodnutí, proto je nutno obdobně použít relevantních ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Přestože totiž zákon o pobytu cizinců stanoví, že na předmětné řízení se ustanovení správního řádu o správním řízení nevztahují (viz § 168 odst. 1), není tím zcela vyloučen princip subsidiarity správního řádu jakožto obecného procesního předpisu vůči jiným zvláštním zákonům, pokud tyto nestanoví jiný postup. Zákon o pobytu cizinců obsahové náležitosti rozhodnutí neupravuje vůbec, vzhledem k tomu, že není pochyb o tom, že se jedná o správní rozhodnutí, je třeba jeho náležitosti dovodit na základě výše uvedeného principu ze správního řádu.

Shodné závěry Nejvyšší správní soud zaujal již ve svém rozhodnutí ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010 - 74, publikovaném pod č. 2129/2010 Sb. NSS, v němž vyslovil, že *„[...] je plně na místě dovodit (minimálně subsidiární) použitelnost správního řádu při vydávání 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 pak vycházejí 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 kterých bylo rozhodováno a označení účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu.

Pro nyní posuzovanou věc pak z výše uvedeného vyplývá, že ve výrokové části rozhodnutí žalovaného o zajištění stěžovatele bylo nezbytné uvést nejen řádné označení stěžovatele a řešení otázky, tj. že se zajišťuje za účelem předání podle mezinárodní smlouvy ve smyslu § 129 zákona o pobytu cizinců, ale rovněž specifikovat konkrétní mezinárodní smlouvu, podle které má k předání dojít. Žalovaný sice ve výroku svého rozhodnutí uvedl výše citovaná ustanovení zákona o pobytu cizinců, avšak relevantní mezinárodní smlouvu

v daném případě označil zcela neurčitě pouze jako „mezinárodní smlouvu“. S odkazem na výše zmiňované nutné náležitosti výrokové části rozhodnutí podle § 68 odst. 2, věty první, správního řádu, však bylo nutno, aby v napadeném rozhodnutí žalovaného byla vedle příslušného ustanovení § 129 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců uvedena též předmětná mezinárodní smlouva, resp. její přesná identifikace, neboť mezinárodní smlouva (označená způsobem nevzbuzujícím pochybnosti o její existenci včetně údaje o její náležité publikaci) je vedle toho, že cizinec neoprávněně vstoupil nebo pobýval na území České republiky, základním předpokladem pro jeho zajištění ve smyslu § 129 zákona o pobytu cizinců.

Na tomto místě Nejvyšší správní soud opětovně odkazuje na své závěry obsažené v citovaném rozsudku ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010 - 74, publikovaném pod č. 2129/2010 Sb. NSS, podle kterého „*výroková část správního rozhodnutí tvoří pomyslný centrální bod, na němž je rozhodnutí jako celek postaveno a účastníkům právních vztahů, které toto rozhodnutí upravuje, musí být zřejmé, o které konkrétní právní předpisy, na jejichž základě bylo dané rozhodnutí vydáno, se jedná*“. V tomtéž rozsudku Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „*zákon o pobytu cizinců (§ 129 odst. 1 a 3), ve spojení se správním řádem (§ 68 odst. 2), předpokládá, že údaj o tom, podle které mezinárodní smlouvy má být cizinec předán, má být obsahem výrokové části příslušného rozhodnutí o jeho zajištění a i vzhledem k povaze tohoto rozhodnutí, kterým dochází ke zbavení osobní svobody, je nutno považovat tento údaj za základní náležitost takového rozhodnutí.*“ (k tomu srovnej také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2011, č. j. 9 As 13/2011 - 73, dostupný na www.nssoud.cz).

V projednávané věci však označení právního předpisu, podle kterého mělo následně dojít k předání stěžovatele (tj. relevantní mezinárodní smlouvy, resp. přímo použitelného předpisu Evropských společenství) způsobem, který zvolil žalovaný, nelze považovat za označení právního předpisu v souladu s požadavky kladenými na výrokovou část uvedenými shora. Z výrokové části vydaného správního rozhodnutí nelze spolehlivě určit, kterou konkrétní mezinárodní smlouvu měl žalovaný na mysli. Výrok rozhodnutí neobsahuje ani přesný název příslušné mezinárodní smlouvy, ani údaj o publikaci jejího úplného znění (zde se jednalo o Dohodu mezi Evropským společenstvím a Ruskou federací o předávání a zpětném přebírání osob, schválenou rozhodnutím Rady ES ze dne 19. 4. 2007, č. 2007/341/ES, publ. v Úředním věstníku pod č. L 129/40 dne 17. 5. 2007, která vstoupila v platnost dne 1. 6. 2007). Obecné označení právního předpisu jako „mezinárodní smlouva“, z něhož nelze právní předpis vůbec identifikovat, je natolik neurčité, že činí výrokovou část předmětného rozhodnutí nejasnou. Taková vada způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nesrozumitelnost a pro tuto vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušit. Pokud tak krajský soud neučinil, zatížil své rozhodnutí vadou mající vliv na jeho zákonnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a kasační námitka stěžovatele tedy byla shledána důvodnou.

V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud přisvědčil také námitkám stěžovatele, dle nichž krajský soud pochybil, pokud napadené rozhodnutí žalovaného nezrušil pro nezpřezkoumatelnost spočívající v absenci odůvodnění ohledně aplikace ustanovení § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a naplnění podmínek readmisní dohody.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvádí, že ustanovení § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců předpokládá vydání rozhodnutí tam, kde nelze cizince předat do 48

hodin od faktického zajištění, což bude zpravidla v těch případech, kdy je předání a převzetí cizince vázáno na splnění dalších podmínek dle mezinárodní smlouvy. V takovém případě by ovšem odůvodnění rozhodnutí mělo obsahovat konkrétní (a nikoli obecné a typové) skutečnosti, pro které nebylo možné předání stěžovatele uskutečnit do 48 hodin. Ačkoli Nejvyšší správní soud bere v úvahu časovou tíseň správního orgánu při realizaci institutu zajištění, nelze opomínat, že se jedná o citelný zásah do osobní svobody cizince, v důsledku čehož je nutno trvat na řádném a náležitém odůvodnění, které správní orgán opravňuje k zajištění cizince až na dobu 180 dnů (namísto doby zajištění do 48 hodin). Důvody, které správní orgán vedly k aplikaci § 129 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, tedy musí být z rozhodnutí patrné tak, aby byla zajištěna možnost obrany účastníka řízení garantovaná čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu je zatížen vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a proto jej podle § 110 odst. 2 s. ř. s. zrušil. Zároveň konstatoval, že pro zrušení rozhodnutí žalovaného byly důvody již v řízení před krajským soudem, který by v dalším řízení, při respektování názoru vysloveném Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí a vzhledem k charakteru pochybení, nemohl vady napadeného správního rozhodnutí zhojit. Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu rozhodl také o zrušení žalobou napadeného správního rozhodnutí [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.].

O nákladech řízení o kasační stížnosti a nákladech řízení o žalobě Nejvyšší správní soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný správní orgán, který neměl v soudním řízení před Nejvyšším správním soudem ani před krajským soudem úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení ze zákona. Úspěšnému stěžovateli žádné náklady, které by důvodně vynaložil v řízení před Nejvyšším správním soudem a v řízení před krajským soudem, nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a o žalobě.

Stěžovateli byla pro řízení o kasační stížnosti ustanovena zástupkyně Mgr. Helena Lehká, advokátka se sídlem Příkop 834/8, Brno. Ustanovené zástupkyni stěžovatele Nejvyšší správní soud přiznal odměnu v částce 2400 Kč, a to za jeden úkon právní služby (převzetí a příprava zastoupení včetně nahlížení do spisu) podle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (advokátní tarif). Odměna byla vypočtena podle ustanovení § 9 odst. 3 písm. f), ve spojení s § 7 bodem 5., advokátního tarifu tak, že za jeden úkon právní služby byla stanovena odměna ve výši 2100 Kč, k níž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. března 2012

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu