

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **M. K. B. S.,** zast. Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem, se sídlem Dušní 907/10, Praha 1, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy,** se sídlem Křižíkova 12, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2015, č. j. 4 A 88/2015 – 38,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2015, č. j. 4 A 88/2015 – 38, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 3. 11. 2015, č. j. KRPA-338064-40/ČJ-2015-000022, **se zrušuje.**

III. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce na nákladech řízení o žalobě celkem 12.342 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce na nákladech řízení o kasační stížnosti celkem 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.
Předcházející řízení

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 3. 11. 2015, č. j. KRPA-338064-40/ČJ-2015-000022, podle § 129 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., prodloužila dobu zajištění žalobce za účelem předání podle přímo použitelného nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále též „nařízení Dublin III“) o 10 dnů. Žalovaná totiž shledala, že jsou nadále splněny veškeré podmínky zajištění dle § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále též „zákon o pobytu cizinců“), přičemž konstatovala, že předchozí lhůta zajištění nebyla pro realizaci předání žalobce dostatečná, a proto přistoupila k jejímu prodloužení.

[2] V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaná dále uvedla, že žalobce byl dne 18. 8. 2015 podle § 167 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců kontrolován v rámci pobytové kontroly na adrese ul. P. 12, P., přičemž nepředložil žádný doklad totožnosti. Dále bylo zjištěno, že žalobce nevlastní žádné vízum či oprávnění k pobytu platné na území České republiky. Na základě zjištěných skutečností byl žalobce dne 18. 8. 2015 v 21:30 hod. zajištěn podle § 27 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Žalovaná dále zmínila, že dne 19. 8. 2015 vydala rozhodnutí č. j. KRPA-338064-14/ČJ-2015-000022 o zajištění podle nařízení Dublin III a § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, kterým stanovila dobu zajištění žalobce na 30 dnů ode dne omezení osobní svobody, s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu předání žalobce na území jiného členského státu Evropské unie. Dne 15. 9. 2015 podle § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců prodloužila dobu zajištění za účelem správního vyhoštění o 30 dnů. Dne 13. 10. 2015 podle § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců prodloužila dobu o zajištění o 20 dnů.

[3] Žalovaná dále poukázala na skutečnost, že v případě žalobce existuje nebezpečí, že by se nenavrátil do země odpovědné za posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu, neboť jak vyplývá ze shody v systému Eurodac, žalobce je žadatelem o mezinárodní ochranu v Itálii. Na území České republiky navíc vstoupil a pobýval na něm bez platného víza. Jednání žalobce podle žalované hrubým způsobem narušuje chráněné zájmy České republiky a celé schengenské acquis, proto žalovaná nepřistoupila k uložení mírnějších opatření ve smyslu § 123b zákona o pobytu cizinců. S ohledem na dosavadní jednání žalobce dále žalovaná dospěla k závěru, že v případě žalobce existuje nebezpečí útěku.

[4] Žalovaná rovněž konstatovala, že Ministerstvo vnitra dne 11. 9. 2015 zahájilo postup dle nařízení Dublin III. o zpětvzetí žalobce na území Itálie, když zaslalo do Itálie žádost o zpětvzetí žalobce. Lhůta pro odpověď italské strany uplynula dne 25. 9. 2015, přičemž dle čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III. se má za to, že Italská republika akceptovala žádost o zpětvzetí žalobce a je povinna si ho vzít zpět na své území. Dne 15. 10. 2015 Ministerstvo vnitra obdrželo souhlasné stanovisko Italské republiky s předáním žalobce. Závěrem žalovaná uvedla, že jí dne 3. 11. 2015 bylo doručeno Oznámení o průběhu tzv. dublinského řízení č. j. OAM-2027/DS-PR-2015, v němž je uvedeno, že na den 12. 11. 2015 je naplánován transfer žalobce do Italské republiky.

[5] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované včas žalobu, v níž namítal, že žalovaná rozhodla o zajištění žalobce po delší dobu, než umožňují právní předpisy. Od pátku 25. 9. 2015 totiž počala běžet šestitýdenní lhůta k uskutečnění přesunu žalobce stanovená v § 28 odst. 3 nařízení Dublin III, po jejímž uplynutí již nesmí být osoba dále zajištěna. Tato lhůta uplynula dne 6. 11. 2015. Zajištění žalobce po tomto datu je již nezákonné. Rozhodnutím žalované však podle žalobce byla lhůta zajištění prodloužena od 7. 11. 2015 do 16. 11. 2015. V této souvislosti žalobce poukázal na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2014, č. j. 2 As 115/2013 – 59.

[6] Žalobce současně namítal, že ustanovení, na základě kterého je zajištěn, nesplňuje požadavek na kvalitu zákona, neboť neobsahuje definici vážného nebezpečí útěku, a nelze tedy předvídat, jaké jednání může vést ke zbavení osobní svobody jednotlivce. V této souvislosti odkázal na ustanovení čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III, jež vymezuje pojem „nebezpečí útěku“ jako existenci důvodů, které se zakládají na objektivních kriteriích vymezených právními předpisy, pro které je možné se v konkrétním případě domnívat, že žadatel nebo státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, na které se vztahuje řízení o přemístění, může uprchnout. Tento požadavek zákon o pobytu cizinců nesplňuje, neboť v žádném ustanovení neobsahuje objektivní kritéria, na základě kterých by bylo možno v konkrétním případě dospět k závěru, že dotčená osoba může uprchnout. Ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je proto neurčité a stávající právní úprava tak podle žalobce nenaplňuje standardy, které na ni v případě možnosti zbavení osobní svobody klade ustanovení čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[7] Žalovaná podle žalobce při prodloužení doby zajištění nedostatečně zkoumala podmínky zajištění, neboť pouze opakuje některé argumenty uvedené v rozhodnutí o zajištění a již se nezabývá současnou situací žalobce a eventuální aplikací mírnějších opatření vedoucích k dosažení cíle, jenž má být sledován zajištěním. Absence těchto úvah činí rozhodnutí žalované nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

[8] V doplnění žaloby žalobce uvedl, že rozhodnutí žalované ze dne 13. 10. 2015, č. j. KRPA-338064-36/ČJ-2015-000022, jímž byl žalobce zajištěn v době, kdy bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí žalované, bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 18. 11. 2015, č. j. 1 A 84/2015 – 51, který téhož dne nabyl právní moci a vyjádřil přesvědčení, že rozhodnutí o prodloužení zajištění je přímo navázáno na existenci rozhodnutí o zajištění či rozhodnutí o prodloužení zajištění, a může tedy obstát pouze za předpokladu jeho existence.

[9] Žalobce dále namítal, že přestože měl být nejpozději dne 6. 11. 2015 propuštěn, bylo jeho zajištění nezákonně prodlouženo a byl naplánován jeho transfer do Itálie v době, kdy jej již nebylo možné v souladu s právem uskutečnit. Tento transfer přitom představuje závažnou hrozící újmu a zásah do jeho práv. Vzhledem k tomu, že samotný transfer plánuje a rozhoduje o něm nikoliv žalovaná, ale Ministerstvo vnitra, navrhl žalobce, aby městský soud Ministerstvu vnitra předběžným opatřením zakázal do skončení řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované realizaci transferu žalobce do Itálie podle nařízení Dublin III.

[10] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 11. 2015, č. j. 4 A 88/2015 – 38, žalobu i návrh na vydání předběžného opatření zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Městský soud se ztotožnil se žalovanou, že v rámci řízení o prodloužení doby zajištění cizince se jedná o rozhodnutí navazující, které upravuje dobu, resp. délku zajištění, a nikoli o rozhodnutí, které se vypořádává s otázkou, zda došlo ke splnění podmínek zajištění cizince podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. V této souvislosti městský soud odkázal na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 90/2011 - 124, a konstatoval, že z řízení, které ve věci zajištění žalobce před správním orgánem proběhlo, je nepochybné, že se správní orgán přímo v rozhodnutí o žalobcově zajištění ze dne 19. 8. 2015, podrobně zabýval podmínkami jeho zajištění. Žalovaná se v odůvodnění svého rozhodnutí zabývala posouzením okolností týkajících se zajištění žalobce, neboť odkázala na dosavadní průběh řízení, důvody, pro které byl žalobce zajištěn, a zdůvodnila prodloužení doby žalobcova zajištění.

[11] V případě námitky žalobce, že zákon o pobytu cizinců nesplňuje požadavek na kvalitu zákona, neboť neobsahuje definici „vážného nebezpečí útěku“, a nemělo být proto ve smyslu tohoto zákona postupováno při zajištění žalobce, městský soud odkázal na rozsudek téhož soudu ze dne 9. 10. 2015, č. j. 2 A 68/2015 - 25, kterým byla zamítnuta žalobcova žaloba směřující proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 8. 2015, č. j. KRPA-338064-14/ČJ-2015-000022. Z něho vyplývá, že městský soud nesdílí právní názor zaujatý Krajským soudem v Ústí nad Labem ve věci sp. zn. 42 A 12/2015 (na který bylo žalobcem odkazováno v replice k vyjádření žalované), v němž krajský soud dospěl k závěru, že v důsledku neexistence zákonem stanovených objektivních kritérií pro posouzení existence vážného nebezpečí útěku cizince je úprava obsažená v článku 28 nařízení Dublin III v ČR neaplikovatelná. Tento právní názor krajského soudu byl navíc napaden kasační stížností, o které nebylo dosud Nejvyšším správním soudem rozhodnuto. Městský soud odkázal rovněž na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Azs 49/2015, ve kterém se NSS naplněním kritérií vážného nebezpečí útěku zabýval a dospěl k závěru, že tato kritéria jsou naplněna přímou aplikací čl. 28 nařízení Dublin III.

[12] K námitce žalobce, že bylo městským soudem zrušeno podkladové rozhodnutí, což představuje další důvod ke zrušení rozhodnutí žalované, městský soud uvedl, že rozhodnutí žalované ze dne 19. 8. 2015 č. j. KRPA-338064-14/ČJ-2015-000022, zrušeno nebylo a žaloba podaná žalobcem proti tomuto rozhodnutí byla soudem zamítnuta. Z žalobcova podání je zřejmé, že bylo zrušeno rozhodnutí žalované ze dne 13. 10. 2015, kterým byla doba žalobcova zajištění pouze prodloužena. Toto rozhodnutí bylo zrušeno dne 18. 11. 2015. V době, kdy bylo rozhodováno o prodloužení doby žalobcova zajištění, t.j. dne 3.11.2015, bylo toto rozhodnutí žalované platné a jednalo se pouze o jedno z prodlužujících rozhodnutí navazujících na základní rozhodnutí o žalobcově zajištění ze dne 19. 8. 2015. Městský soud proto postupoval podle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a rozhodnutí přezkoumal s přihlédnutím ke skutkovému a právnímu stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, t.j. ke dni 3.11.2015.

[13] Maximální doba žalobcova zajištění překročena nebyla, neboť podle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nesmí doba zajištění překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku

omezení osobní svobody. V případě žalobce byla napadeným rozhodnutím žalované prodloužena doba jeho zajištění o 10 dnů. Předchozími rozhodnutími byla stanovena doba žalobcova zajištění v trvání 80 dnů. Nedošlo tak k překročení zákonné doby zajištění stanovené v uvedeném ustanovení zákona o pobytu cizinců. Ohledně lhůt stanovených v čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III, městský soud přisvědčil žalované, že pokud byla informována Ministerstvem vnitra o plánovaném transferu žalobce do Itálie ke dni 12. 11. 2015, nevěděla ovšem, kdy počala doba šesti týdnů pro žalobcovo předání běžet. Soud rovněž přisvědčil argumentaci žalované, že pokud by žalobce o mezinárodní ochranu požádal, bylo by rozhodováno o nepřípustnosti této žádosti podle § 10a písm. b) zákona o azylu. Poté by bylo možno posoudit běh šestitýdenní lhůty pro žalobcovo přemístění až podle toho, zda bude v případě podání žaloby proti rozhodnutí o nepřípustnosti žalobcovy žádosti o udělení mezinárodní ochrany u soudu přiznán odkladný účinek nebo zda odkladný účinek přiznán nebude.

[14] K návrhu žalobce na vydání předběžného opatření městský soud uvedl, že v realizaci transferu žalobce do Itálie nespatřuje vážnou újmu hrozící žalobci, jelikož žalobce požádal v Itálii o mezinárodní ochranu, a je tedy zřejmé, že nepovažuje Itálii za nebezpečnou zemi. V podaném návrhu žalobce neuvedl, jaké nebezpečí by mu mohlo hrozit a o jakou vážnou újmu se v případě jeho transferu může jednat, přičemž z podkladů obsažených ve správním spise městský soud usoudil, že realizací transferu do Itálie žalobci vážná újma způsobena být nemůže.

[15] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stejně jako již v žalobě stěžovatel namítal, že doba zajištění stanovená rozhodnutím žalované je nezákonná, neboť od pátku 25. 9. 2015 běžela šestitýdenní lhůta k uskutečnění přesunu stanovená v čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III, která uplynula dne 6. 11. 2015. Zajištění žalobce po tomto datu na základě rozhodnutí žalované od 7. 11. 2015 do 16. 11. 2015 tedy bylo nezákonné. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení o neakceptovatelnosti a účelovosti výkladu městského soudu i žalované, dle kterého je možné cizince držet v zajištění až do okamžiku, kdy bude zřejmé, že již jeho žalobě v řízení o udělení mezinárodní ochrany nemůže být přiznán odkladný účinek, avšak transfer cizince lze provést i v případě, kdy připadá v úvahu, že takový odkladný účinek nastane.

[16] Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že rozhodnutí žalované ze dne 13. 10. 2015, č. j. KRPA-338064-36/ČJ-2015-000022, kterým byl zajištěn v době, kdy bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí žalované bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 18. 11. 2015, č. j. 1 A 84/2015 – 51, a uvedl, že rozhodnutí o prodloužení zajištění je rozhodnutím, které je přímo navázáno na existenci rozhodnutí o zajištění, či předchozího rozhodnutí o prodloužení zajištění, a může tudíž obstát pouze za předpokladu existence takovéhoto podkladového rozhodnutí. Stěžovatel vyjádřil nesouhlas se závěrem městského soudu ohledně této námitky, neboť má za to, že je třeba trvat na kontinuitě existence rozhodnutí o zajištění a navazujících rozhodnutí o prodloužení zajištění a pokud některé z těchto rozhodnutí odpadne, nemohou obstát ani rozhodnutí následující.

[17] Stěžovatel se neztotožňuje ani se závěry městského soudu stran aplikovatelnosti ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení podle stěžovatele nesplňuje požadavek na kvalitu zákona, neboť neobsahuje definici pojmu „vážné nebezpečí útěku“, a nelze tedy předvídat, jaké jednání může vést ke zbavení osobní svobody jednotlivce, což je v rozporu s ustanovením čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III. Objektivní kritéria odůvodňující nebezpečí útěku přitom nejsou zachycena ani v žádném jiném právním předpise České republiky. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, dle které k omezení osobní svobody může státní moc přistoupit jen z důvodů stanovených zákonem a v řízení zákonem předepsaném. Vnitrostátní zákon dovolující zbavení svobody musí být dostatečně dostupný, přesný a předvídatelný, aby se zabránilo riziku svévole. Dle názoru stěžovatele tak nepostačuje, aby byla předmětná kritéria definována soudní praxí. Stěžovatel se současně domnívá, že v případě zjevné nejasnosti v aplikovatelnosti ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nepřichází v úvahu volba výkladu, který upřednostňuje zásah do jeho základního práva; naopak je třeba volit výklad *in favorem libertatis*.

[18] Rozsudek městského soudu je podle stěžovatele nepřezkoumatelný, neboť se nevypořádal s žalobním bodem, v němž namítal nedostatečné zkoumání trvání podmínek zajištění a poukazoval na absenci řádného vyhodnocení eventuálního využití mírnějších prostředků při rozhodování o prodloužení zajištění.

[19] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

II.
Posouzení kasační stížnosti

[20] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[21] Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[22] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení zákonnosti rozhodnutí žalované o prodloužení zajištění stěžovatele. Nejvyšší správní soud při posouzení věci vycházel mimo jiné též z judikatury zdejšího soudu, zejména pak ze závěrů k nimž dospěl v obdobné věci v rozsudku ze dne 22. 12. 2015, č. j. 4 Azs 234/2015 – 36.

[23] Nejvyšší správní soud předesílá, že v typově obdobném případě byla usnesením zdejšího soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 10 Azs 122/2015 – 88, předložena Soudnímu dvoru Evropské unie předběžná otázka související s posouzením, zda samotná skutečnost, že zákon nevymezuje objektivní kritéria pro naplnění pojmu „vážné nebezpečí útěku“ podle

ustanovení čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III, má za následek neaplikovatelnost institutu zajištění cizince.

[24] Vyřešení uvedené sporné právní otázky je určujícím rovněž pro posouzení jedné z kasačních námitek v nyní projednávané věci. Za určitých okolností by tak bylo nutno vyčkat rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie a předmětné řízení přerušit podle ustanovení § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., jež stanoví, že „[p]*ředseda senátu řízení usnesením může přerušit, jestliže zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá.*“ Po posouzení ostatních kasačních námitek stěžovatele nicméně zdejší soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná v části týkající se nesprávného posouzení otázky zákonnosti doby trvání zajištění stěžovatele. Za těchto okolností tudíž není namístě čekat na příslušné rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, neboť toto rozhodnutí by na závěru o nezákonnosti napadeného rozsudku, resp. též přezkoumávaného rozhodnutí žalované, nemohlo ničeho změnit. Z tohoto důvodu nepovažoval Nejvyšší správní soud za nutné se zabývat argumentací stěžovatele, v níž se neztotožnil se závěry městského soudu stran aplikovatelnosti ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které dle stěžovatele nesplňuje požadavek na kvalitu zákona, neboť neobsahuje definici pojmu „vážné nebezpečí útěku“.

[25] Stěžovatel namítá, že doba trvání jeho zajištění byla přezkoumávaným rozhodnutím prodloužena nad rámec přípustné doby trvání zajištění cizince podle nařízení Dublin III. Podle ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[p]*olicie 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 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.*“ Podle odst. 5 téhož ustanovení „[p]*olicie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy předání nebo průvozu cizince. Je-li to nezbytné k pokračování přípravy předání nebo průvozu, je policie oprávněna dobu trvání zajištění prodloužit, a to i opakovaně. V řízení o prodloužení doby trvání zajištění cizince za účelem předání nebo průvozu je vydání rozhodnutí prvním úkonem v řízení. Odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení nejsou přípustné.*“

[26] Přímo použitelným právním předpisem Evropské unie, na který odkazuje výše citované ustanovení § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, je v nyní projednávané věci nařízení Dublin III, jehož čl. 28 odst. 3 pododstavec 1 stanoví, že „[z]*ajištění musí být co nejkratší a nesmí trvat déle než po dobu, která je nezbytná k náležitému provedení požadovaných správních řízení do doby provedení přemístění podle tohoto nařízení.*“ Pododstavec 2 téhož ustanovení pak stanoví, že „[p]*okud je osoba zajištěna podle tohoto článku, lhůta pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět nesmí překročit jeden měsíc od okamžiku podání žádosti o mezinárodní ochranu. Členský stát, který vede řízení v souladu s tímto nařízením, požádá v těchto případech o urychlenou odpověď. Tato odpověď musí být poskytnuta do dvou týdnů od okamžiku obdržení žádosti. Není-li odpověď poskytnuta v této dvoutýdenní lhůtě, má se za to, že bylo žádosti vyhověno, což má za následek vznik povinnosti převzít nebo přijmout dotyčnou osobu zpět, včetně povinnosti zajistit její řádný příjezd.*“ Podle pododstavce 3 téhož ustanovení „[p]*okud je osoba zajištěna podle tohoto článku, přemístění*

této osoby z dožadujícího členského státu do příslušného členského státu se provede, jakmile je to z praktického hlediska možné, a nejpozději do šesti týdnů od implicitního nebo explicitního vyhovění žádosti o převzetí či přijetí dotčené osoby zpět ze strany jiného členského státu nebo od okamžiku, kdy skončí odkladný účinek odvolání nebo žádosti o přezkum podle čl. 27 odst. 3." A následně podle pododstavce 4 téhož ustanovení „[v] *případě, že dožadující členský stát nedodrží lhůty pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět, nebo pokud se přemístění neuskuteční ve lhůtě šesti týdnů uvedené v třetím pododstavci, nesmí být osoba dále zajištěna. Články 21, 23, 24 a 29 se použijí obdobně.*"

[27] Nejvyšší správní soud přitom již v minulosti vyslovil, že i samotné stanovení doby zajištění nad maximální hranicí dovolenou zákonem způsobuje nezákonnost správního rozhodnutí. Učinil tak ve svém rozsudku ze dne 10. 4. 2014, č. j. 2 As 115/2013 – 59, č. 3044/2014 Sb. NSS, v němž konstatoval, že „*otázka, zda byl stěžovatel* [...] *fakticky zajištěn déle, než zákon připouští, případně po jakou dobu toto nedovolené zajištění trvalo, není rozhodující. Je-li předmětem soudního přezkumu posouzení zákonnosti správního rozhodnutí, pak i kdyby nežádoucí následek ve formě reálného překročení limitní doby zajištění v individuálním případě nenastal, nezákonnost rozhodnutí o prodloužení zajištění zakládá již jen fakt, že toto rozhodnutí pro takový nezákonný postup otevíralo prostor.*"

[28] Nemusí jít přitom pouze o hranici stanovenou zákonem o pobytu cizinců. Nařízení Dublin III má v souladu s ustanovením čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie obecnou působnost a je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. V nyní projednávané věci je přitom nesporné, že stěžovatel byl zajištěn za účelem jeho přemístění podle nařízení Dublin III. Stanoví-li tedy toto nařízení maximální možnou délku zajištění, musí ji správní orgán ve svém rozhodnutí respektovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 7 Azs 11/2015 – 32).

[29] Ve výše uvedeném rozsudku ze dne 19. 2. 2015, č. j. 7 Azs 11/2015 – 32, se zdejší soud zabýval rovněž výkladem ustanovení čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III, přičemž vyjádřil následující právní názor: „*Citované ustanovení nestanoví explicitní maximální dobu trvání zajištění cizince. Ve svém prvním pododstavci stanoví obecně, že zajištění musí být co nejkratší. Kromě toho však ve svém pododstavci čtvrtém uvádí, že cizinec nesmí být zadržován po marném uplynutí lhůty pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět, respektive po marném uplynutí lhůty pro realizaci přemístění. Z těchto dvou lhůt tak nařízení implicitně činí zároveň maximální doby trvání zajištění. Ve světle výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu je pak nutno tyto maximální doby respektovat již v rámci stanovení doby zajištění cizince v rozhodnutí o jeho zajištění (popř. prodloužení doby trvání zajištění). Nepostačuje spoléhání se na to, že správní orgán v případě uplynutí lhůt dostojí své povinnosti podle čl. 28 odstavce třetího, pododstavce čtvrtého nařízení Dublin III a cizince okamžitě propustí. Jeho pravomocné a vykonatelné rozhodnutí o zajištění (popř. o prodloužení doby trvání zajištění) by totiž i v takovém případě mohlo sloužit jako titul k dalšímu omezování osobní svobody cizince. Již samotná potencialita takového stavu, který by byl zjevně v rozporu s čl. 28 nařízení Dublin III, by způsobovala nezákonnost rozhodnutí o zajištění (popř. prodloužení doby trvání zajištění).*

[30] *Jinými slovy z čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III plyne, že správní orgán při rozhodování o zajištění cizince za účelem jeho přemístění a při prodlužování doby trvání zajištění musí*

stanovit dobu trvání zajištění tak, aby v žádném případě nemohl nastat rozpor s pododstavcem čtvrtým uvedeného ustanovení. Nepodal-li dosud žádost o převzetí nebo přijetí zpět, nesmí přicházet v úvahu možnost, že by byl cizinec na základě rozhodnutí o zajištění zadržován přes marné uplynutí lhůty pro podání žádosti o převzetí nebo přijetí zpět. Podal-li již žádost o převzetí nebo přijetí zpět, nesmí přicházet v úvahu možnost, že by byl cizinec na základě rozhodnutí o zajištění zadržován přes marné uplynutí lhůty pro realizaci přemístění.

[31] […] *Z uvedeného ustanovení je totiž patrné, že přichází v úvahu řada variant, při nichž se celková maximální doba zajištění může značně lišit. Závisí totiž na tom, kdy dožadující členský stát požádá o převzetí nebo přijetí zpět, kdy příslušný členský stát žádosti vyhoví, popř. zda cizinec proti rozhodnutí o přemístění podá opravný prostředek s odkladným účinkem.* […] *Limity doby trvání zajištění se proto musí podle názoru Nejvyššího správního soudu uplatnit samostatně v různých fázích procesu přemístění.*

[32] […] *Promítne-li se výše uvedené do modelové situace, při rozhodování o zajištění cizince v první fázi procesu přemístění (do podání žádosti o převzetí nebo přijetí zpět) může správní orgán stanovit dobu trvání zajištění maximálně na jeden měsíc od okamžiku podání žádosti o mezinárodní ochranu. Po podání žádosti o převzetí nebo přijetí zpět pak může rozhodnout o prodloužení doby trvání zajištění tak, aby v případě okamžité odpovědi příslušného státu nemohla být překročena šestitýdenní lhůta pro realizaci přemístění (tedy na maximálně šest týdnů od podání žádosti o převzetí nebo přijetí zpět). V případě, že by příslušný stát neopověděl obratem (popř. by nastala domněnka souhlasu) a správní orgán by reálně nemohl realizovat přemístění v době, na kterou bylo stanoveno (resp. prodlouženo) zajištění, mohl by následně opět rozhodnout o prodloužení doby trvání zajištění do uplynutí lhůty pro realizaci přemístění (šest týdnů od sdělení souhlasu příslušného státu či nastoupení domněnky takového souhlasu). Tento modelový případ řeší situaci, kdy proti rozhodnutí o přemístění není podán opravný prostředek s odkladným účinkem. Byl-li by podán, mohl by správní orgán v jakékoliv fázi procesu přemístění rozhodnout o prodloužení doby trvání zajištění o předpokládanou dobu trvání řízení o opravném prostředku. Správní orgán však nemůže předem spekulovat, zda takový opravný prostředek podán bude.*

[33] *Výše provedená interpretace zdánlivě klade na správní orgán větší nároky, co se týče frekvence rozhodování o prodlužování doby trvání zajištění. Nejedná se však o nároky nikterak nepřiměřené. Nebude-li proti rozhodnutí o přemístění podán opravný prostředek s odkladným účinkem, lze reálně předpokládat, že správní orgán rozhodne o prodloužení doby trvání zajištění pouze jednou. Není totiž nijak nucen odkládat svou žádost o převzetí nebo přijetí zpět až na konec stanovené jednoměsíční lhůty. Stejně tak ani pro realizaci přemístění není nutné využít celou šestitýdenní lhůtu. Požadavek, aby správní orgán při samotném stanovení doby trvání zajištění respektoval maximální doby stanovené v čl. 28 nařízení Dublin III, tak spíše přispívá k urychlení administrativních kroků směřujících k realizaci přemístění a tím i k naplnění základního požadavku, aby omezení osobní svobody cizince trvalo co nejkratší dobu. Tento požadavek je vyjádřen nejen v samotném čl. 28 nařízení Dublin III, ale vyplývá také například z čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.; k tomu srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 11. 2008 ve věci Rashed proti České republice, stížnost č. 298/07).“*

[34] Z oznámení Ministerstva vnitra ze dne 11. 9. 2015, č. j. OAM-2027/DS-PR-2015, je zřejmé, že dne 11. 9. 2015 byla do Itálie odeslána žádost o převzetí stěžovatele. Je tudíž třeba v souladu s čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III vycházet z toho, že dne 25. 9. 2015 Itálie tuto žádost akceptovala a je povinna stěžovatele převzít (souhlasné stanovisko Italské republiky obdrželo Ministerstvo vnitra dne 15. 10. 2015).

[35] S ohledem na výše citované judikatorní závěry (viz bod [29] – [33] tohoto rozsudku) byla žalovaná za této situace oprávněna prodloužit dobu trvání zajištění stěžovatele ve smyslu ustanovení čl. 28 odst. 3 pododstavců 3 a 4 nařízení Dublin III v maximální hranici šesti týdnů ode dne, od něhož se má za to, že Itálie vyslovila souhlas s přijetím stěžovatele zpět, tzn. od 25. 9. 2015. Doba trvání zajištění proto mohla být stanovena pouze do 6. 11. 2015. V posuzované věci žalovaná žalobce zajistila podle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců za účelem jeho předání podle nařízení Dublin III rozhodnutím ze dne 19. 8. 2015 na dobu 30 dnů, tato doba tak počala běžet dne 20. 8. 2015 a uplynula dne 18. 9. 2015. Dne 15. 9. 2015 žalovaná rozhodla o prodloužení doby zajištění stěžovatele o 30 dnů, tato doba tak počala běžet dne 19. 9. 2015 a uplynula dne 18. 10. 2015. Dne 13. 10. 2015 žalovaná prodloužila dobu zajištění žalobce o 20 dnů, tato doba tak počala plynout dne 19. 10. 2015 a uplynula dne 7. 11. 2015. Následně bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí žalované ze dne 3. 11. 2015, kterým prodloužila dobu zajištění o 10 dnů, tj. na dobu od 8. 11. 2015 do 17. 11. 2015 (k počítání lhůt podle nařízení Dublin III srov. jeho čl. 42). Z uvedeného je zřejmé, že šestitýdenní lhůta k uskutečnění přesunu stanovená v čl. 28 odst. 3 nařízení Dublin III byla přezkoumávaným rozhodnutím žalované překročena, přičemž dobu zajištění překračovalo, byť o jeden den, již předcházející rozhodnutí žalované o prodloužení doby zajištění ze dne 13. 10. 2015, č. j. KRPA-338064-36/ČJ-2015-000022. Nejvyšší správní soud proto přisvědčil námitce stěžovatele, že žalovaná rozhodla o jeho zajištění po delší dobu, než umožňují právní předpisy. Rozhodnutí žalované je proto nutno považovat za nezákonné a městský soud pochybil, když jej pro tuto nezákonnost nezrušil.

[36] K argumentaci stěžovatele v níž s poukazem na skutečnost, že předcházející rozhodnutí žalované o prodloužení zajištění ze dne 13. 10. 2015, č. j. KRPA-338064-36/ČJ-2015-000022, bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 18. 11. 2015, č. j. 1 A 84/2015 – 51, dovozoval, že přezkoumávané rozhodnutí žalované nemůže obstát, neboť předchozí rozhodnutí odpadlo, Nejvyšší správní soud v prvé řadě uvádí, že městský soud naposledy uvedeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 10. 2015 proto, že dospěl k závěru, že v důsledku neexistence zákonem stanovených objektivních kriterií pro posouzení existence nebezpečí útěku cizince je úprava obsažená v čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III v České republice neaplikovatelná. Městský soud připomenul mimořádnost institutu zajištění, kdy se fakticky jedná o omezení, nebo dokonce zbavení osobní svobody člověka, jde tak o citelný zásah do jednoho ze základních práv jednotlivce, zaručeného čl. 8 Listiny (a v obecné rovině i čl. 7 odst. 1 Listiny), který může být přípustný jen za podmínek přísně vymezených nejen zákonem o pobytu cizinců, ale především ústavním pořádkem, a tudíž i na rozhodnutí o zajištění musí být kladeny velmi přísné nároky. Rozhodnutí žalované v tomto ohledu podle městského soudu neobstálo a postup žalované byl v rozporu s příslušnými ustanoveními o zajištění cizince za účelem předání, především pak v rozporu s čl. 28 odst. 2 a čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III. Městský soud uzavřel, že postup žalované byl v rozporu se smyslem a účelem příslušných ustanovení o zajištění

cizince. Naproti tomu rozsudkem stejného soudu ze dne 9. 10. 2015, č. j. 2 A 68/2015 - 25, byla žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 19. 8. 2015 o zajištění žalobce zamítnuta. Stejnou argumentaci žalobce o neaplikovatelnosti čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III městský soud odmítl s tím, že nebezpečí útěku u cizince musí být posuzováno vždy s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, což vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, která rovněž stanoví postup při posuzování takových případů. K obdobnému závěru dospěl městský soud i v nyní napadeném rozsudku, kterým zamítl žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 11. 2015 (2. prodloužení zajištění žalobce).

[37] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že je jistě nešťastné a nežádoucí, když stejný soud při posouzení stejných argumentů téhož žalobce v navazujících řízeních dospěje ke zcela opačným závěrům. Je ovšem nutno uvést, že městský soud v jednotlivých rozsudcích jasně odůvodnil své právní závěry a vůči rozsudku, v němž dospěl k odlišnému názoru, se vymezil. K věci samotné se Nejvyšší správní soud nevyjadřuje, neboť, jak bylo již výše předesláno, otázka aplikovatelnosti čl. 28 odst. 2 a čl. 2 písm. n) nařízení Dublin III v obdobných případech je nyní předmětem řízení o předběžné otázce u Soudního dvora EU. Pro rozhodnutí v nyní projednávané věci je ostatně tato otázka nadbytečná, neboť nezákonnost rozhodnutí žalovaného vyplývá z již výše uvedeného a žádné další řízení v této věci, pro nějž by vyřešení této právní otázky mohlo být důležité, již vedeno nebude.

[38] Námitku stěžovatele, v níž označil rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný, neboť se nevypořádal s žalobním bodem, v němž stěžovatel namítal nedostatečné zkoumání trvání podmínek zajištění a poukazoval na absenci řádného vyhodnocení eventuálního využití mírnějších prostředků vůči cizinci při rozhodování o prodloužení zajištění, Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou. Městský soud totiž na str. 7 a 8 napadeného rozsudku nejdříve vysvětlil, že rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění je rozhodnutím, jež obsahově navazuje na prvotní rozhodnutí o zajištění, což je také důvodem, proč jsou na odůvodnění rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění kladeny o něco nižší nároky, neboť cizinec bývá s obsahem spisového materiálu již detailně seznámen, a není tak nutno opakovat veškeré skutkové okolnosti. Odkázal přitom i na příslušnou judikaturu zdejšího soudu. Městský soud následně konstatoval, že žalovaná se posouzením okolností týkajících se zajištění stěžovatele tímto způsobem zabývala, přičemž bylo odkázáno na dosavadní průběh řízení, důvody, pro které byl žalobce zajištěn, a bylo odůvodněno prodloužení doby žalobcova zajištění. Městský soud proto neshledal v postupu žalované žádné pochybení. Z výše uvedeného je zřejmé, že městský soud nepřisvědčil žalobním námitkám stěžovatele, že žalovaná nedostatečně zkoumala podmínky zajištění pro prodloužení doby zajištění a nezabývala se eventuální aplikací mírnějších opatření vedoucích k dosažení cíle, jenž má být sledován zajištěním. K uvedenému Nejvyšší správní soud dodává, že žalovaná ve svém rozhodnutí poukázala na relevantní skutečnosti, na základě nichž dospěla k závěru, že není možné aplikovat mírnější donucovací opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců, přičemž zmínila, že nenastaly nové skutečnosti, které by pozměnily situaci natolik, aby bylo možné aplikovat tato opatření. Tvrzení stěžovatele, že absence těchto úvah činí rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným, proto nelze přisvědčit.

III.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[39] S ohledem na shora popsané důvody dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek městského soudu i přezkoumávané rozhodnutí žalované jsou nezákonné. Podle ustanovení § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. proto spolu s napadeným rozsudkem zrušil rovněž přezkoumávané rozhodnutí s tím, že pro tento postup byly dány důvody již v řízení před městským soudem.

[40] Nejvyšší správní soud však současně nevyslovil, že žalované se vrací věc k dalšímu řízení, neboť neexistuje řízení, v němž by mělo a mohlo být pokračováno, viz výše uvedené závěry uvedené v rozsudku 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012 – 34, které lze přiměřeně použít také na posuzovaný případ, jelikož podle ustanovení § 129 odst. 5 zákona o pobytu cizinců je v řízení o prodloužení doby trvání zajištění cizince prvním úkonem právě vydání rozhodnutí. V posuzované věci navíc bylo dle sdělení žalované již dne 12. 11. 2015 letecky provedeno předání stěžovatele do Itálie.

[41] Protože Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu, musel rozhodnout o nákladech řízení před městským soudem i o nákladech řízení o kasační stížnosti. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel měl v řízení úspěch, proto má proti žalované právo na náhradu nákladů v obou soudních řízeních.

[42] V řízení před městským soudem má stěžovatel právo na náhradu nákladů sestávajících se z odměny právního zástupce, jehož odměna se stanoví dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Stěžovatel má dle názoru Nejvyššího správního soudu právo na náhradu odměny právního zástupce za tyto úkony: převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, doplnění žaloby ze dne 22. 11. 2015. Celkem se tedy jedná o tři úkony právní služby po 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], celkem 9.300 Kč. Vedle toho má stěžovatel též právo na náhradu hotových výdajů svého zástupce ve výši 300 Kč za každý úkon (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem 900 Kč. Zástupce stěžovatele je plátcem DPH, proto se náklady ve výši 10.200 Kč zvyšují o 21% na 12.342 Kč. Celkem tak má stěžovatel právo na náhradu nákladů za řízení o žalobě ve výši 12.342 Kč.

[43] V řízení před Nejvyšším správním soudem má stěžovatel právo na náhradu nákladů spočívajících v odměně zástupce ve výši 3.100 Kč za 1 úkon spočívající v podání kasační stížnosti a náhradě hotových výdajů za tento úkon ve výši 300 Kč. Tyto náklady ve výši 3.400 Kč se zvyšují o 21% DPH na celkem 4.114 Kč. Celkem za řízení o kasační stížnosti tak má stěžovatel právo na náhradu nákladů ve výši 4.114 Kč.

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

V Brně dne 24. února 2016

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu