

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců a JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **T. V. Ch.**, zastoupen Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., advokátem se sídlem Ovenecká 78/33, Praha, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje**, se sídlem Nádražní 2437/2, 301 00 Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 9. 2017, č. j. KRPP-133888-3/ČJ-2017-030022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 9. 2017, č. j. 17 A 117/2017 - 24,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 9. 2017, č. j. 17 A 117/2017 - 24, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl rozhodnutím žalované ze dne 3. 9. 2017 zajištěn dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců) za účelem správního vyhoštění na dobu 60 dnů ode dne omezení osobní svobody. Proti rozhodnutí o zajištění podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni.

[2] Žalovaná krajskému soudu sdělila, že žalobcovo zajištění bylo dne 8. 9. 2017 ukončeno dle § 127 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců z důvodu zajištění žalobce Ministerstvem vnitra podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., zákona o azylu (dále jen „zákon o azylu“), neboť žalobce v zařízení pro zajištění cizinů požádal o mezinárodní ochranu.

[3] Krajský soud poukázal na § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 15. 8. 2017, podle něhož platí, že pokud je zajištění cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění či prodloužení zajištění, soud řízení zastaví. S ohledem na sdělení žalované a citované ustanovení proto krajský soud v žalobcově věci řízení zastavil.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[5] Stěžovatel namítá, že jeho zajištění nadále trvá, rozhodnutím dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu došlo pouze k jeho „přezajištění". To nemůže být dle jeho názoru vykládáno tak, že je ukončením zajištění per se, tedy propuštěním, ale tak, že jde o administrativní změnu důvodů zajištění. Samotná změna důvodu zajištění by podle stěžovatele neměla mít za následek ztrátu práva na přezkum rozhodnutí o zajištění, o to méně pak za situace, kdy správní orgány vycházejí při vydání nového rozhodnutí o zajištění z rozhodnutí předchozího.

[6] Stěžovatel poukazuje na nutnost vykládat jakékoliv výluky ze soudního přezkumu restriktivně v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina").

[7] Nad rámec stížnostních důvodů stěžovatel uvádí obsáhlou argumentaci pro závěr, že § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky a Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva).

[8] Dle čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy není právo na soudní přezkum zákonnosti zbavení svobody limitováno faktem, zda omezení osobní svobody trvá v okamžiku rozhodování soudu. Účelem soudního přezkumu je též vytvoření předpokladů pro uplatnění navazujícího práva na odškodnění za nezákonné omezení osobní svobody, tak jak jej předvídá čl. 5 odst. 5 Evropské úmluvy.

[9] Stěžovatel dále poukazuje na skutečnost, že ačkoliv čl. 36 odst. 2 Listiny připouští výjimky z přezkoumatelnosti správních rozhodnutí soudem, z přezkumné pravomoci soudu nesmí být vyloučeno rozhodnutí týkající se základních práv a svobod zaručených Listinou. Právo na osobní svobodu, do kterého bylo stěžovateli zajištěním zasaženo, garantuje čl. 8 Listiny. Stěžovatel odkazuje též na nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS. 26/07, který zrušil ustanovení zákona o pobytu cizinců vylučující soudní přezkum rozhodnutí o vyhoštění cizince.

[10] Stěžovatel cituje též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 7 Azs 101/2005, kde soud dospěl k závěru, že za překážku řízení nelze považovat to, že účinky napadeného správního rozhodnutí již vůči žalobci nepůsobí.

[11] Závěrem stěžovatel navrhuje, aby se Nejvyšší správní soud dle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení § 46a odst. 9 zákona o azylu.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti projevil přesvědčení, že postupoval v souladu s platnou legislativou a stěžovatel nebyl jeho postupem na svých právech nijak zkrácen.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval splnění podmínek řízení, přičemž shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), přípustná.

[14] Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[15] Kasační stížnost míří proti usnesení krajského soudu, kterým bylo řízení o žalobě zastaveno. Předmětem posuzování tak může být pouze otázka, zda městský soud rozhodl o zastavení řízení v souladu se zákonem [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

[16] V přezkoumávané věci je spornou aplikace § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 15. 8. 2017. Podle citovaného ustanovení soud řízení o žalobě proti rozhodnutí o zajištění (prodloužení zajištění) zastaví, pokud již zajištění nadále netrvá. Na úvod je třeba konstatovat, že k zajištění stěžovatele a podání žaloby u krajského soudu došlo po rozhodném datu 15. 8. 2017; novelizovaná právní úprava tedy na stěžovatelův případ plně dopadá.

[17] Stěžovatel předně namítá, že nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, protože fakticky nedošlo k jeho propuštění ze zařízení. Nejvyšší správní soud však v rozsudku ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2017 – 20, shledal, že ustanovení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců vylučuje soudní přezkum rozhodnutí o zajištění jak pro případ, že byl cizinec propuštěn ze zařízení v režimu zákona o pobytu cizinců před rozhodnutím soudu, tak pro případ, že byl cizinec následně, po podání žaloby proti rozhodnutí o zajištění Policií ČR, ale ještě před rozhodnutím soudu dále zajištěn samostatným rozhodnutím jiného správního orgánu, tj. Ministerstva vnitra.

[18] V uvedeném rozsudku však Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců nepřípustně vylučuje soudní ochranu proti rozhodnutí o zajištění cizince, pokud váže možnost přezkoumání zákonnosti tohoto rozhodnutí a poskytnutí soudní ochrany na trvání zajištění v režimu zákona o pobytu cizinců, resp. je vylučuje i při formálním ukončení zajištění v tomto režimu bez ohledu na to, zda fakticky omezení osobní svobody i dále pokračuje v režimu zákona o azylu.

[19] Soud shledal, že vnitrostátní úprava obsažená v § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, podle které se nelze domoci u soudu vyslovení nezákonnosti rozhodnutí o zajištění ani před krajskými soudy z důvodu, že omezení osobní svobody již dle tohoto

rozhodnutí netrvá, je neaplikovatelná pro rozpor s právem Evropské unie, a to s čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratové směrnice“) a s čl. 6 a čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení s čl. 5 odst. 4 a 5 Evropské úmluvy.

[20] Nejvyšší správní soud zdůraznil, že čl. 5 odst. 4 a 5 Evropské úmluvy neomezuje právo na soudní přezkum pouze na dobu, po kterou je cizinec zajištěn; cizinec má také ve smyslu čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie právo na to, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem. Podle Evropské úmluvy může být osobní svoboda omezena toliko z přesně specifikovaných důvodů uvedených v čl. 5 Evropské úmluvy [zde čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy]. Právní úprava omezení osobní svobody musí splňovat i procesní záruky podle čl. 5 odst. 4 a 5 Evropské úmluvy. Jen v takovém případě naplňuje i požadavky čl. 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie.

[21] V obecné rovině zakotvuje právo na soudní ochranu práv zaručených unijním právem čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie, v případě zbavení osobní svobody zajištěním cizince pak speciální požadavky na soudní ochranu stanoví právě čl. 15 odst. 2 a 3 návratové směrnice ve spojení s čl. 6 Listiny základních práv EU. Ani z těchto ustanovení podle Nejvyššího správního soudu nevyplývá žádné omezení práva na soudní přezkum pouze na dobu, po kterou je cizinec zajištěn. Rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění sleduje legitimní cíl, aby omezení osobní svobody, došlo-li k němu nezákonně, trvalo co nejkratší dobu (např. rozsudek SDEU ve věci C-146/14 PPU Ali Mahdi, body 53 až 64). Ukončení zajištění (ani skončí-li s tím současně omezení osobní svobody, tím spíše pokud toto omezení trvá dále podle jiného právního předpisu – jako je současný případ stěžovatele) však nevylučuje nezákonnost rozhodnutí o zajištění.

[22] Nejvyšší správní soud akcentoval též dopad uvedené právní úpravy na možnost domoci se náhrady škody za nezákonné zajištění, které zmiňuje v kasační stížnosti stěžovatel. Dospěl k závěru, že právní úprava, která vymáhání práva na náhradu škody či nemateriální újmy způsobené porušením zmíněných ustanovení směrnic nepřiměřeně ztěžuje, či dokonce znemožňuje, je v rozporu se zásadou efektivity, resp. s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem Smlouvy o Evropské unii. Jestliže vnitrostátní úprava vylučuje (faktický) soudní přezkum zajištění cizince a cizinec takový přezkum „potřebuje“ v souladu s vnitrostátními pravidly (a soudní rozhodnutí v něm vydané) k tomu, aby mohl následně uplatnit vůči státu právo na náhradu škody či nemateriální újmy vzniklé nezákonným zajištěním, jedná se o porušení unijního práva.

[23] Zrušení rozhodnutí o zajištění pro nezákonnost je dle české právní úpravy nezbytným předpokladem toho, aby se poškozený mohl domáhat náhrady škody či nemateriální újmy způsobené mu zajištěním (k tomu srov. § 8 zákona č. 82/1998 Sb.). Neumožňuje-li § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců na základě žaloby věcný přezkum zákonnosti rozhodnutí o zajištění cizince ani v řízení před krajskými soudy v případě, že je zajištění ukončeno před rozhodnutím soudu, je toto ustanovení v rozporu s uvedenými ustanoveními práva Evropské unie, potažmo Evropské úmluvy. Povinností

krajského soudu proto bylo, aby § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců pro rozpor s právem Evropské unie ve stěžovatelově věci vůbec neaplikoval.

[24] V podrobnostech kasační soud odkazuje na již výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2017 – 20, který se této otázce podrobně a komplexně věnoval.

[25] Podnět stěžovatele na podání návrhu na zrušení § 46a odst. 9 zákona o azylu Ústavnímu soudu Nejvyšší správní soud nereflektoval. Krajský soud řízení o žalobě stěžovatele zastavil dle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců. Ačkoliv jsou tato ustanovení obsahově totožná, § 46a odst. 9 zákona o azylu nebyl v dané věci předmětem sporu. Není zřejmé, zda stěžovatel neměl na mysli návrh na zrušení § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, proti jehož neústavnosti ve své kasační stížnosti brojí. Tato skutečnost však není rozhodná, neboť Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o rozporu napadeného ustanovení s unijní právem a Evropskou úmluvou a z toho plynoucí nemožnosti jeho aplikace. V souladu s judikaturou Ústavního soudu nebylo tedy důvodu mu věc předkládat (k tomu srov. body [70] až [72] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2017 – 20, který se touto možností při posouzení zákonnosti aplikace § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců též zabýval).

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud z uvedených důvodů nemohl aplikovat § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců; v rozsahu žalobních bodů měl napadené rozhodnutí žalované meritorně přezkoumat. Jelikož tak neučinil, právní otázku posoudil nesprávně, zatížil své rozhodnutí nezákonností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[27] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. ledna 2018

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu