ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Ondřeje Mrákoty a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **B. U.,** zastoupeného Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 6, Ostrava, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy,** se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2017, č. j. 4 A 116/2017 – 37,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2017, č. j. 4 A 116/2017 – 37, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zastaveno podle § 172 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), řízení o žalobě stěžovatele, kterou se domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 9. 2017, č. j. KRPA – 351015 – 20/ČJ – 2017 – 000022, jímž žalovaný rozhodl podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců o zajištění stěžovatele za účelem správního vyhoštění na dobu 90 dnů ode dne omezení osobní svobody, neboť městský soud zjistil, že stěžovatelovo zajištění na základě žalobou napadeného rozhodnutí bylo ukončeno.

II.
Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[2] V kasační stížnosti stěžovatel napadá usnesení městského soudu z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Stěžovatel namítá, že městský soud aplikoval § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, přestože je toto ustanovení v rozporu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“) a Listinou základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

[4] Stěžovatel poukázal na to, že Listina v čl. 6 garantuje právo na osobní svobodu a v čl. 47 právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces. Obecná ustanovení upravující výklad a použití této Listiny v čl. 51 odst. 1 stanoví, že tato listina je určena nejen orgánům, institucím a jiným subjektům EU, ale též členským státům, pokud uplatňují právo EU (rozsudek SDEU ze dne 26. 2. 2013, věc C - 617/10, *Åkerberg Fransson*, body 17-21). Tato podmínka je v daném případě splněna, neboť stěžovatel byl zajištěn na základě vnitrostátní právní úpravy (§ 124 a násl. zákona o pobytu cizinců) implementující čl. 15 až 18 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, Úř. věst. L 348, 24. 12. 2008, s. 98-107 (dále jen „návratová směrnice“). Dle čl. 52 odst. 1 Listiny musí být každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Podle čl. 52 odst. 3 platí, že práva uznaná Listinou odpovídající právům zaručeným Evropskou úmluvou, mají stejný smysl a rozsah. Právo na osobní svobodu podle čl. 6 Listiny má tak stejný obsah jako totéž právo dle čl. 5 Evropské úmluvy. Podle čl. 53 žádné ustanovení Listiny nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod, které v oblasti své působnosti uznávají právo EU, mezinárodní právo a mezinárodní smlouvy, jejichž stranou je EU nebo všechny členské státy, včetně Evropské úmluvy, a ústavy členských států. Soudy EU a členských států jsou zavázány přihlížet k vysvětlením vypracovaným jako pomůcka pro výklad Listiny (čl. 52 odst. 7 Listiny, čl. 6 odst. 1 třetí pododstavec Smlouvy o Evropské unii). Dle vysvětlení k čl. 6 Listiny práva uvedená v čl. 6 Listiny odpovídají právům zaručeným článkem 5 Evropské úmluvy a mají stejný smysl a rozsah. Z toho dle vysvětlení vyplývá, že omezení, která na ně mohou být oprávněně uvalena, nesmějí překročit meze povolené čl. 5 Evropské úmluvy.

[5] Podle čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy má každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné. Podle čl. 5 odst. 5 Evropské úmluvy má každý, kdo byl zatčen nebo zadržen v rozporu s ustanoveními tohoto článku, nárok na odškodnění. Čl. 5 odst. 4 a 5 Evropské úmluvy pak každopádně neomezuje právo na soudní přezkum pouze na dobu, po kterou je cizinec zajištěn, cizinec má také ve smyslu čl. 47 Listiny právo na to, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem.

[6] Soudní přezkum zajištění za účelem vyhoštění garantuje návratová směrnice v čl. 15 odst. 2 a 3. V odst. 2 stanoví, že zajištění nařizují správní nebo soudní orgány. Zajištění se nařizuje písemně s uvedením věcných a právních důvodů. Pokud zajištění nařídily správní orgány, členské státy a) buď zajistí rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění, o kterém se rozhodne co nejdříve po začátku zajištění; b) nebo dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země zaručí právo zahájit rychlé soudní řízení ve věci přezkumu

zákonnosti zajištění, ve kterém bude rozhodnuto co nejdříve po zahájení řízení. V takovém případě členské státy bezodkladně uvědomí dotčeného státního příslušníka třetí země o možnosti zahájit takové řízení. Pokud je zajištění nezákonné, musí být dotčený státní příslušník třetí země okamžitě propuštěn. Čl. 15 odst. 3 návratové směrnice garantuje, že v každém případě je zajištění přezkoumáváno v přiměřených časových odstupech na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země nebo z moci úřední. V případě dlouhodobého zajištění podléhá tento přezkum soudnímu dohledu.

[7] Stěžovatel má tedy zejména právo, aby jeho věc byla co nejrychleji projednána a současně aby, pokud je nezákonně zajištěn, byl neprodleně propuštěn na svobodu, což je jeho subjektivní (unijní) právo, které výslovně vyplývá z citovaného ustanovení návratové směrnice. Nestihne-li krajský soud rozhodnout dříve, než je zajištění ukončeno, v případě, že došlo k propuštění cizince ze zařízení, nedostalo se tak cizinci efektivní soudní ochrany ve smyslu čl. 15 návratové směrnice. Faktickým vyloučením soudního přezkumu nelze o efektivní soudní ochraně ve smyslu návratové směrnice mluvit vůbec. K porušení zásady efektivity v případě zastavení řízení o žalobě však dochází rovněž z důvodu faktického vyloučení možnosti požadovat náhradu škody či nemateriální újmy způsobené porušením unijního práva ze strany státu. Městský soud měl proto, v souladu s právem Evropské unie, povinnost meritorně rozhodnout také v případě, že cizinec již není zajištěn.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná.**

[12] Stěžovatel ve své kasační stížnosti správně podřadil důvody podání kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Pokud totiž stěžovatel kasační stížností napadá rozhodnutí o zastavení řízení o žalobě, z povahy věci pro něj přichází v úvahu kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o zastavení řízení. Naplnění tohoto důvodu přitom může založit i to, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 – 128).

[13] Nejvyšší správní soud je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského, resp. městského soudu a důvody, o které se rozhodnutí o zastavení řízení opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatele důvodná.

[14] Nezákonnost napadeného usnesení stěžovatel spatřuje v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení, o něž se opírá důvod zastavení řízení podle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

[15] Z obsahu správního spisu je zřejmé, že zajištění stěžovatele podle žalobou napadeného rozhodnutí bylo „ukončeno“ s ohledem na to, že Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, dne 5. 10. 2017 pod č. j. OAM – 149/LE – VL17 – VL18 – PS – 2017, rozhodlo podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v relevantním znění (dále jen „zákon o azylu“), o zajištění stěžovatele v zařízení pro zajištění cizinců, přičemž ve smyslu § 46 odst. 5 zákona o azylu byla doba zajištění stanovena do 19. 1. 2018.

[16] Nejvyšší správní soud tedy již na základě uvedeného konstatuje, že aplikací § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců došlo ze strany městského soudu k odmítnutí soudní ochrany přesto, že předmětem soudního přezkumu bylo rozhodnutí o omezení osobní svobody stěžovatele, které nadto fakticky trvalo. Stěžovatel totiž nebyl propuštěn ze zařízení, ale dále zajištěn podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Již z uvedeného důvodu nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení podle tohoto ustanovení, které je navíc v rozporu s ústavním pořádkem České republiky a Evropskou úmluvou.

[17] Otázkou aplikace § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců v případě ukončení zajištění před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění nebo o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2017 – 20. V tomto rozsudku dospěl k závěru, že *nelze-li se dle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců domoci u soudu vyslovení nezákonnosti rozhodnutí o zajištění policií ani v jednom stupni řízení z důvodu, že omezení osobní svobody již dle tohoto rozhodnutí netrvá, je taková vnitrostátní úprava* neaplikovatelná *pro rozpor s právem Evropské unie, a to s čl. 15 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, a s čl. 6 a čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení s čl. 5 odst. 4 a 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*.

[18] Podstatné závěry shora citovaného rozhodnutí shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 1. 2018, č. j. 6 Azs 381/2017 - 14, ve kterém uvedl: „*Zajištění cizince podle zákona o pobytu cizinců představuje institut, jenž zasahuje do základního lidského práva cizince na osobní svobodu, garantovaného řadou mezinárodních a vnitrostátních instrumentů, zejména čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Evropská úmluva“), na nějž je odkazováno i čl. 52 odst. 3 ve spojení s čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie, a čl. 8 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod*

pokračování

[19] *Podle čl. 5 odst. 4 a 5 Evropské úmluvy má každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné; garantováno je též právo na odškodnění. Právo na soudní ochranu garantuje čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy. Právo na soudní přezkum není omezeno pouze na dobu, po kterou trvá zajištění.*

[20] *Soudní přezkum zajištění za účelem vyhoštění garantuje taktéž evropská směrnice č. 2008/115/ES v čl. 15 odst. 2 a 3. Pokud zajištění nařídily správní orgány, členské státy jsou povinny zajistit rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění. Pokud je zajištění nezákonné, musí být dotčený státní příslušník třetí země okamžitě propuštěn. V každém případě je zajištění přezkoumáváno v přiměřených časových odstupech na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země nebo z moci úřední. V případě dlouhodobého zajištění podléhá tento přezkum soudnímu dohledu. Ani z těchto ustanovení nevyplývá žádné omezení práva na soudní přezkum pouze na dobu, po kterou je cizinec zajištěn.*

[21] *Dle čl. 5 odst. 5 Evropské úmluvy tomu, kdo byl zajištěn v rozporu se zákonem, je garantováno právo na odškodnění. Zásada odpovědnosti státu za škodu jím způsobenou jednotlivci porušením unijního práva se pojí se zásadou loajality zakotvenou v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, podle které členské státy přijmou veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které pro ně vyplývají z unijního práva; mezi tyto závazky přitom patří i závazek odstranit nedovolené důsledky porušení práva EU. Dle čl. 19 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii jsou členské státy povinny stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie.*
[22] *Porušením unijního práva ze strany státu lze v daném případě rozumět nezákonné zajištění, tj. zajištění v rozporu s podmínkami v čl. 15 citované směrnice. Toto ustanovení poskytuje jednotlivci mj. právo být zajištěn v souladu s podmínkami tam uvedenými a právo na soudní přezkum rozhodnutí o zajištění v přiměřené době. Právní úprava, která vymáhání práva na náhradu škody či nemateriální újmy způsobené porušením těchto ustanovení směrnic nepřiměřeně ztěžuje, či dokonce znemožňuje, je v rozporu s výše uvedenou 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 právo na náhradu škody či nemateriální újmy vzniklé nezákonným zajištěním vůči státu, jedná se o porušení unijního práva."*

[23] V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od shora citovaných právních závěrů odchýlit.

[24] Neumožňuje-li § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců věcný přezkum zákonnosti rozhodnutí o zajištění cizince (prodloužení zajištění) před správními soudy ani v prvním stupni řízení v případě, že je zajištění ukončeno před rozhodnutím soudu, je toto ustanovení v rozporu s uvedenými ustanoveními práva Evropské unie, potažmo Evropské úmluvy.

IV.
Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud z uvedených důvodů nemohl aplikovat § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, ale měl napadené rozhodnutí meritorně, v rozsahu žalobních bodů, 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 městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). V něm bude městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[26] Městský 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 rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. února 2018

Mgr. Ondřej Mrákota
předseda senátu