ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobců: a) A. K.
nar.
b) E. K.
nar.
oba zastoupeni Organizací pro pomoc uprchlíkům
sídlem Kovářská 4, Praha 9

proti
žalovanému: Ministerstvo vnitra
Sídlem Nad Štolou 3, Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného,

takto:

Zajištění žalobců dne 3. 12. 2019 bylo nezákonné.

Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

I.
Vymezení věci a obsah správního spisu

1. Žalobci se podanou žalobou domáhali určení, že jejich „zadržení“ cizineckou policií dne 3. 12. 2019 bylo nezákonným zásahem.

2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.

3. Žalobci se narodili na území bývalého Sovětského svazu. Podle jejich tvrzení Sovětský svaz opustili ještě před jeho rozpadem a žádný z nástupnických států je nepovažuje za své občany.

4. U žalobců bylo opakovaně rozhodnuto o jejich správním vyhoštění. Naposledy Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy rozhodl o správním vyhoštění žalobců dne 2. 4. 2019. V důsledku tohoto rozhodnutí byli žalobci dne 24. 5. 2019 zařazeni do Cizineckého informačního systému jako nežádoucí osoby.

5. Dne 18. 9. 2019 žalobci podali žádost o přiznání statusu osob bez státní příslušnosti podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti. V důsledku jim odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra dne 4. 10. 2019 vydal průkazy žadatele o určení statusu osoby bez státní příslušnosti. Platnost průkazů byla vyznačena do 18. 12. 2019.

6. Dne 29. 10. 2019 žalovaný, odbor azylové a migrační politiky vyznačil v evidenci nežádoucích osob žalobce opětovně jako nežádoucí osoby. Důvodem bylo nezaplacení nákladů spojených s předchozím řízením o správním vyhoštění.

7. Dne 3. 12. 2019 ve večerních hodinách cizinecká policie prováděla pobytovou kontrolu v ubytovně v Plzni, kde v té době žili žalobci. Žalobci se cizinecké policii prokázali průkazy žadatele o určení statusu osob bez státní příslušnosti. Policisté však zjistili, že žalobci jsou vedeni jako nežádoucí osoby v evidenci nežádoucích osob mimo jiné z důvodu pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění. Na základě této informace policisté žalobce v 21:15 zajistili podle § 27 odst. 1 písm. c) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Policii“). Podle tohoto ustanovení policista je oprávněn zajistit cizince, jestliže cizinec má být podle vykonatelného rozhodnutí vyhoštěn. Žalobci byli ze zajištění propuštěni dne 4. 12. 2019 v 14:35.

8. Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje, odbor cizinecké policie následně zahájil se žalobci řízení o správním vyhoštění. Rozhodnutími ze dne 8. 1. 2020, č. j. KRPP-163728-22/ČJ-2019-030022, respektive KRPP-163727-22/ČJ-2019-030022 však řízení zastavil. Zastavení policie odůvodnila tím, že žalobci jako žadatelé o určení statusu osob bez státní příslušnosti jsou oprávněni po dobu řízení pobývat na území České republiky. Tato skutečnost vyplynula ze sdělení žalovaného, které si policie v rámci řízení vyžádala.

II.
Argumentace účastníků

9. Žalobci v žalobě namítají, že jejich zajištění dne 3. 12. 2019 bylo nezákonné. Jako žadatelé o status osob bez státní příslušnosti jsou oprávněni pobývat na území České republiky.

10. Žalovaný má za to, že žalobci nebyli zkráceni na svých právech nezákonným zásahem žalovaného správního orgánu. K tvrzenému zásahu mělo dojít policií, nikoliv žalovaným.

11. K žalobě zaslalo vyjádření také Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje. Podle něj nedošlo při zajištění žalobců k žádnému pochybení policistů. Ti byli na místě konfrontování s protichůdnými okolnostmi. Na jedné straně byli žalobci vedeni v evidenci nežádoucích osob se záznamem o vykonatelném správním vyhoštění a na straně druhé se prokázali platnými průkazy žadatelů o status osoby bez státní příslušnosti. Za této situace se rozhodli věc blíže prověřit a žalobce zajistili podle zákona o Policii. Podle ředitelství se policisté správně prioritně řídili záznamem v informačním systému, neboť samotné držení dokumentu vydaného žalovaným, které není podpořeno příslušným záznamem v Cizineckém informačním systému, vzbuzuje oprávněné pochybnosti o pravosti předkládaného dokumentu či jeho aktuálnosti. Pochybnosti byly navíc podpořeny tím, že sám odbor azylové a migrační politiky žalovaného nechal v říjnu 2019, tedy poté co jim vydal průkazy žadatele o určení statusu osob bez státní příslušnosti, provést záznam do Cizineckého informačního systému, že žalobci jsou nežádoucí osoby.

12. Krajské ředitelství dodalo, že nemá pravomoci, aby mohlo účinně zabránit opakovanému omezení osobní svobody žalobců na celostátní úrovni. Oba žalobci jsou stále aktuálně vedeni v informačních systémech jako nežádoucí osoby.

III.
Posouzení žaloby

13. Městský soud se nejdříve zabýval pasivní žalobní legitimací žalovaného.

14. Podle § 83 soudního řádu správního žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.

15. V dané věci je tvrzeným zásahem zajištění žalobců příslušníky policie. Při zajištění policisté vystupovali jako veřejný ozbrojený sbor, nikoliv jako správní orgán. V souladu s právě citovaným ustanovením soudního řádu správního je tedy žalovaným správní orgán, který policii řídí. Tím je v případě policie Ministerstvo vnitra, tedy žalovaný.

16. Podle § 82 soudního řádu správního každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

17. Podle ustálené judikatury správních soudů ochrana podle § 82 a násl. soudního řádu správního je důvodná tehdy, jsou-li kumulativně splněny následující podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. soudního řádu správního poskytnout (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65).

18. V daném případě není sporu o naplnění podmínky 1 a 2, neboť žalobci byli omezeni na osobní svobodě po dobu více jak 17 hodin. Zajištění žalobců podle zákona o Policii není správním rozhodnutím (4. podmínka) a zásah byl zaměřen přímo proti nim, neboť oni byli zajištěni (5. podmínka). Otázkou je tedy pouze naplnění třetí podmínky, tedy zda zajištění žalobců bylo nezákonné.

19. Podle čl. 5 odst. 1 evropské Úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“) má každý právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem:

    a) zákonné uvěznění po odsouzení příslušným soudem;

    b) zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby proto, že se nepodrobila rozhodnutí vydanému soudem podle zákona, nebo proto, aby bylo zaručeno splnění povinnosti stanovené zákonem;

    c) zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby za účelem předvedení před příslušný soudní orgán pro důvodné podezření ze spáchání trestného činu nebo jsou-li oprávněné důvody k domněnce, že je nutné zabránit jí ve spáchání trestného činu nebo v útěku po jeho spáchání;

    d) jiné zbavení svobody nezletilého na základě zákonného rozhodnutí pro účely výchovného dohledu nebo jeho zákonné zbavení svobody pro účely jeho předvedení před příslušný orgán;

    e) zákonné držení osob, aby se zabránilo šíření nakažlivé nemoci, nebo osob duševně nemocných, alkoholiků, narkomanů nebo tuláků;

    f) zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.

20. Podle § 27 odst. 1 písm. c) zákona o policii je policista oprávněn zajistit cizince, jestliže cizinec má být podle vykonatelného rozhodnutí vyhoštěn.

21. Podle § 8 písm. d) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, Ministerstvo vnitra rozhoduje o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.

22. Situací cizinců žádajících o přiznání statusu osob bez státní příslušnosti podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. Podle jeho judikatury v řízení o žádostech osob podle této úmluvy Ministerstvo vnitra analogicky postupuje podle ustanovení zákona regulujících řízení žadatelů o mezinárodní ochranu včetně § 57 zákona o azylu, podle kterého ministerstvo žadatelům vydá průkaz žadatele o určení statusu osoby bez státní příslušnosti (viz rozsudky č. j. 7 Azs 488/2018-53 a č. j. 4 Azs 365/2018-74). Nejvyšší správní soud v těchto rozsudcích také poukázal na Příručku UNHCR k ochraně osob bez státní příslušnosti, podle které jsou práva podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti formulována téměř totožně s Úmluvou o právním postavení uprchlíků, a proto se doporučuje, aby se jednotlivcům, kteří čekají na určení statusu osoby bez státní příslušnosti, dostalo stejných standardů zacházení jako žadatelům o azyl.

23. Z právě uvedeného vyplývá, že na žalobce jako žadatele o určení statusu osob bez státní příslušnosti dopadá analogicky ustanovení § 57 zákona o azylu o průkazu žadatele. To platí i pro § 57 odst. 3 zákona o azylu. Podle něj průkaz žadatele o udělení mezinárodní ochrany je veřejnou listinou, kterou se prokazuje totožnost jeho držitele a oprávněnost jeho setrvání na území. Bylo by zcela nelogické a proti smyslu jak zákona o azylu, tak Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, aby osoby, o nichž se vede řízení, zda jsou skutečně osobami bez státní příslušnosti, neměly právo pobytu na území. V takovém případě by ochrana poskytovaná touto úmluvou byla pouze iluzorní, pokud by žadatelé mohli být před skončením řízení vyhoštěni. V případě kladného posouzení žádosti by poté nijak nemohli ochrany přiznané touto úmluvou požívat, neboť by již předtím byli vyhoštěni. Nakonec skutečnost, že žadatelé o status osob bez státní příslušnosti pobývají legálně na území, vyplývá i z travaux préparatoires Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (viz Příručka UNHCR k ochraně osob bez státní příslušnosti, 2014, s. 48).

24. Proto je dle názoru městského soudu zcela správný názor, který nakonec zastává i žalovaný (viz bod 8 výše), že držitelé průkazů žadatele o určení statusu osoby bez státní příslušnosti jsou oprávněni legálně pobývat na území České republiky. Z toho vyplývá, že v případě vedení řízení o určení statusu nelze takové osoby správně vyhostit. Mají platný pobytový titul na území. Analogicky se zde uplatní opět úprava týkající se žadatelů o mezinárodní ochranu. Podle § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců je rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu, vykonatelné až po případném nabytí právní moci rozhodnutí, jímž se mezinárodní ochrana neuděluje, či řízení o ní z jiného důvodu dopadlo pro žadatele neúspěšně

25. K této situaci došlo právě v případě žalobců dne 3. 12. 2019, neboť v této době probíhalo řízení o určení jejich statusu osob bez státní příslušnosti, měli platný průkaz žadatele a byli tedy oprávněni pobývat na území České republiky. Za tohoto stavu nemohli být žalobci vyhoštěni, jak nakonec sama uznala Policie ČR, neboť řízení o jejich vyhoštění zastavila (viz bod 8 výše). Tato skutečnost má dopad i na zákonnost zajištění žalobců.

26. Žalobci byli zajištěni podle § 27 odst. 1 písm. c) zákona o Policii. Podle tohoto ustanovení je policista oprávněn zajistit cizince, jestliže cizinec má být podle vykonatelného rozhodnutí vyhoštěn. Podle tohoto ustanovení lze tedy zajistit pouze cizince, který má být vyhoštěn. Vzhledem k tomu, že v dané době žalobce nebylo možné vyhostit, nebylo je možné ani zajistit podle tohoto ustanovení. Jejich zajištění, odůvodněno tím, že mají být vyhoštěni, bylo tedy nezákonné.

27. Zajištění za účelem vyhoštění je odrazem oprávnění státu zbavit osobní svobody osobu, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání podle čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP. Z judikatury ESLP je zřejmé, že toto ustanovení neopravňuje státy zbavit osobní svobody cizince, pokud je z nějakých důvodů zřejmé, že jej vyhostit nelze (viz např. rozsudek ve věci *Mikolenko proti Estonsku*, č. 10664/05, § 65). Zbavení osobní svobody žalobců není pokryto ani žádným jiným ustanovením čl. 5 odst. 1 EÚLP. Nepřipadá v úvahu ani písm. b), které umožňuje zbavení svobody osoby proto, aby bylo zaručeno splnění povinnosti stanovené zákonem, neboť, jak bylo vysvětleno výše, povinnost žalobců podrobit se správnímu vyhoštění, respektive vycestovat z území, nebyla v daný moment aktuální. Dne 3. 12. 2019 pobývali na území legálně. Jejich dřívější správní vyhoštění nebylo vykonatelné. Zajištěním žalobců došlo tedy také k porušení jejich práva na osobní svobodu podle čl. 5 odst. 1 EÚLP.

28. Soud si je vědom toho, že je možné, jak tvrdí Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje, že konkrétní policisté nepochybili, pokud se spolehli na záznam v Cizineckém informačním systému, evidenci nežádoucích osob. Městský soud však v tomto řízení neposuzuje individuální odpovědnost konkrétních policistů, ale pouze otázku, zda zajištění žalobců dne 3. 12. 2019 bylo zákonné, či nikoliv.

29. Soud vnímá skutečnost, že příčinou nezákonného zásahu proti žalobcům byla skutečnost, že žalobci byli vedeni v Cizineckém informačním systému jako osoby nežádoucí. Nezákonný zásah tak v prvé řadě pramení z chybného postupu žalovaného, který po vydání žalobcům průkazů žadatelů o určení statusu osob bez státní příslušnosti nezajistil výmaz žalobců z evidence nežádoucích osob. Ba naopak stejný odbor žalovaného, který žalobcům průkazy vydal, několik týdnů poté sám provedl další záznam, že žalobci jsou nežádoucí osoby. Takový postup, byť nemá souvislost s řízením o statusu, soud považuje za nepřípustný. V každém případě, aby žalobci (stejně jako jiní žadatelé o určení statusu osob bez státní příslušnosti) nebyli vystavováni nezákonným zásahům v podobě omezování osobní svobody za účelem správního vyhoštění, je nezbytné, aby při vydání průkazu žadatele žalovaný také zajistil případný výmaz těchto osob z evidence nežádoucích osob.

IV.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

30. Městský soud tedy z výše uvedených důvodů žalobě vyhověl a dle § 87 odst. 2 soudního řádu správního určil, že zásah spočívající v zajištění žalobců dne 3. 12. 2019 byl nezákonný.

31. Soud však nevyhověl návrhu žalobců, aby žalovanému zároveň uložil zákaz opětovného „zadržení“ žalobců, jestliže probíhá řízení o přiznání statusu osob bez státní příslušnosti. Tak široce formulovanou povinnost uložit v tomto řízení nelze. Omezit osobní svobodu lze podle řady právních předpisů. Sám pojem zadržení, který žalobci používají, je pojmem trestního práva. Oprávněnost policie zadržet žalobce podle trestních předpisů nemá žádný vztah k tomu, zda se jedná o žadatele o přiznání statusu osob bez státní příslušnosti. Tuto pravomoc policie v tomto řízení omezit nelze.

32. Nicméně v odůvodnění tohoto rozhodnutí soud jasně vyslovil, jak má žalovaný postupovat, aby k omezení svobody žalobců ze stejného důvodu nedocházelo opakovaně. Pokud tímto směrem míří návrh žalobců, tak takovému návrhu soud fakticky výše uvedeným odůvodněním vyhověl. Žalovaný především musí zajistit výmaz žalobců z evidence nežádoucího osob v Cizineckém informačním systému po dobu průběhu řízení o určení statusu osob bez státní příslušnosti.

33. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 soudního řádu správního. Žalobci sice mají nárok na náhradu nákladů řízení, ale žádné jim nevznikly. Od placení soudního poplatku byli osvobozeni (§ 11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů). Zastoupeni advokátem nejsou.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 14. září 2020

JUDr. Karla C h á b e r o v á v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.