



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

44 A 8/2012-31

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudkyně Mgr. Jitkou Zavřelovou v právní věci žalobce: **P. S.**, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Středočeského kraje**, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, Křižíkova 8, 186 31 Praha 8, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ze dne 26. ledna 2012, čj. KRPS-155945/ČJ-2011-010022,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí žalované ze dne 26. ledna 2012, čj. KRPS-155945/ČJ-2011-010022, se zrušuje a věc se žalované vrací k dalšímu řízení.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou u Městského soudu v Praze domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 26. 1. 2012, čj. KRPS-155945/ČJ-2011-010022, kterým bylo rozhodnuto, že podle § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) se žalobci prodlužuje o 60 dnů doba zajištění za účelem správního

vyhoštění, stanovená rozhodnutím žalované ze dne 1. 11. 2011, čj. KRPS-155945/ČJ-2011-010022.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2012, č. j. 1 A 11/2012 – 12, byla žaloba postoupena místně příslušnému Krajskému soudu v Praze, jemuž byla doručena dne 28. 3. 2012.

Žalobce v žalobě tvrdí, že v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí neexistoval reálný předpoklad, že by mohlo dojít k vyhoštění žalobce do země původu (či jiného státu) ještě v době zajištění, která v souladu s § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nesmí přesáhnout 180 dnů. Žalobce argumentuje čl. 15 odst. 1 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 třetí zemí (Úř. věst. L 348, 24. 12. 2008, s. 98-107), dle kterého „*[j]akékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze pokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění*“ a čl. 15 odst. 4 této směrnice, který stanoví, že „*[u]káže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat podmínky uvedené v odstavci 1, ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna.*“ Stejně požadavky dle žalobce plynou i z čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Žalobce má za to, že v jeho případě není reálné, aby jeho vyhoštění bylo realizováno ve lhůtě 180 dnů od počátku zajištění. Žalobce totiž bezprostředně po zajištění požádal o udělení mezinárodní ochrany. Rozhodnutí o správním vyhoštění přitom nelze vykonat, pokud toto řízení (včetně soudního přezkumu) není ukončeno. Vzhledem k tomu, že do vydání žalobou napadeného rozhodnutí byl s žalobcem proveden pouze pohovor, avšak žalobce dosud nebyl seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí, je s ohledem na předpokládanou následnou délku soudního přezkumu, který žalobce v případě negativního rozhodnutí o své žádosti hodlá iniciovat, zcela vyloučeno, aby v maximálně přípustné době zajištění v délce 180 dnů byl žalobce skutečně přemístěn do země původu.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl důvody, které jej vedly k zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění a které jej následně vedly i k prodloužení doby zajištění. V době vydání žalobou napadeného rozhodnutí především trvaly důvody zajištění, tj. že bude žalobce ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Prodloužení doby zajištění pak bylo potřebné i z důvodu přípravy výkonu správního vyhoštění (ověření totožnosti žalobce a zabezpečení náhradního cestovního dokladu prostřednictvím zastupitelského úřadu domovského státu). U občanů Indie se přitom jedná o velmi zdoluhavý proces. Žalobní námitky žalovaný považuje za nedůvodné, neboť s náležitou pečlivostí činí všechny kroky nezbytné k tomu, aby bylo správní vyhoštění realizováno ještě v době zajištění. V době vydání žalobou napadeného rozhodnutí podle žalovaného existoval reálný předpoklad, že správní vyhoštění žalobce bude realizováno ve lhůtě, která od zajištění nesmí překročit 180 dnů. Žalovaný se vyjádřil i k možnosti uložení zvláštního opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců. V této souvislosti uvedl, že ačkoli neúčinnost uložení zvláštních opatření nevyjádřil v rozhodnutí podrobně, je z odůvodnění rozhodnutí patrné, co jej k neuložení těchto opatření vedlo.

Krajský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Učinil tak, aniž by ve věci nařizoval ústní jednání, neboť oba účastníci ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. s takovým postupem soudu souhlasili.

Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že dne 1. 11. 2011 byl žalobce kontrolován hlídkou Policie České republiky v blízkosti Zařízení pro zajištění cizinců Bělá-Jezová. Při kontrole žalobce nekomunikoval a odmítal prokázat svou totožnost. Následně žalobce do protokolu o vyjádření účastníka správního řízení uvedl, že vůbec neví, kde se nachází. O České republice nikdy neslyšel. Uvedl, že se v Indii spojil s jedním pánem, kterému zaplatil peníze za to, že ho odveze do USA. Cesta trvala asi 1 měsíc. Během této cesty ho na státních hranicích nikdo nekontroloval, neboť byl vždy v autě, do kterého nebylo zvenku vidět. Dále uvedl, že nikdy nevlastnil žádný doklad totožnosti, a to ani v Indii.

Dne 1. 11. 2011 žalovaná žalobce zajistila za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Doba zajištění byla stanovena na 90 dnů od omezení osobní svobody, a to s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, které zahrnuje zjištění totožnosti žalobce a zabezpečení náhradního cestovního dokladu. Totožnost žalobce bude zjišťována prostřednictvím zastupitelského úřadu domovského státu. Ověření totožnosti nelze očekávat v několika týdnech, ale měsících. Při prodloužení doby zajištění žalovaná vycházela z toho, že důvody zajištění stále trvají, neboť je tu nebezpečí, že žalobce bude ztěžovat a ohrožovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Prodloužení doby zajištění je nezbytné i z důvodu přípravy výkonu správního vyhoštění (ověření totožnosti žalobce a zabezpečení náhradního cestovního dokladu prostřednictvím zastupitelského úřadu domovského státu). Při stanovení doby trvání zajištění přihlédla žalovaná k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění. Zabezpečení náhradního cestovního dokladu představuje administrativní proces trvající delší časové období. Do dne vydání rozhodnutí náhradní cestovní doklad vydán nebyl.

Podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je policie oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, pokud je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

Podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců policie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění. Je-li to nezbytné k pokračování přípravy výkonu správního vyhoštění, je policie oprávněna dobu trvání zajištění prodloužit, a to i opakovaně.

Správní orgány musí při rozhodování o zajištění sledovat účel, pro který bylo omezení osobní svobody v podobě zajištění cizinců přijato. Tím je především zabránění maření výkonu správního vyhoštění. Je tedy třeba trvat na tom, aby správní orgány při rozhodování o zajištění cizince zvažily, zda je výkon správního vyhoštění alespoň potenciálně možný (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150, dostupný

na www.nssoud.cz). Tyto závěry bezpochyby platí i při rozhodování o prodloužení doby zajištění. Proto při přezkumu rozhodnutí o prodloužení doby zajištění ve správním soudnictví jsou soudy povinny k žalobní námitce přezkoumat, zda zajištění cizince směřuje k jeho primárnímu cíli, tj. výkon správního vyhoštění.

Zajištění je i dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva opodstatněné pouze tehdy, jestliže reálně směřuje k vyhoštění cizince. Vyhoštění musí být realizovatelné v rozumné době od zajištění (rozhodnutí velkého senátu ESLP ze dne 19. 2. 2009 ve věci *A. a další proti Velké Británii*, stížnost č. 3455/05, body 166 a 167, dále rozhodnutí ze dne 8. 1. 2010 ve věci *Mikolenko proti Estonsku*, stížnost č. 10664/05, body 63 – 65, rozhodnutí ze dne 27. 7. 2010 ve věci *Louled Massoud proti Maltě*, stížnost č. 24340/08, body 66 a 67; rozhodnutí jsou přístupná na <http://echr.coe.int>). Jakmile ale vyjde najevo, že vyhoštění cizince nebude možné v rozumné době provést, je třeba tohoto cizince ze zajištění propustit.

Ze shora uvedeného však nelze dovozovat, že je nutné postavit najisto, že vyhoštění cizince zajišťovaného podle citovaných ustanovení bude skutečně možné. Postačí posouzení potenciality vyhoštění. Ostatně rozhodnutí o zajištění cizince je rozhodnutím přijímaným správním orgánem v časové tísní, striktní lhůty jsou od 1. 1. 2011 stanoveny také pro soudní přezkum takového rozhodnutí. Je tedy zřejmé, že ani správní orgán, ani soud nemají v těchto řízeních prostor k podrobnějšímu posouzení dané otázky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, čj. 1 As 72/2011 – 75, dostupný na www.nssoud.cz).

V souzené věci žalobce namítá, že není reálné, aby jeho vyhoštění bylo realizováno ve lhůtě 180 dnů od počátku zajištění. Žalobce totiž po zajištění požádal o udělení mezinárodní ochrany, což potvrzuje obsah správního spisu, konkrétně hlášení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 22. 11. 2011, z něhož plyne, že žalobce podal dne 22. 11. 2011 žádost o udělení mezinárodní ochrany. Tuto skutečnost žalovaná rovněž konstatuje v úředních záznamech ze dne 29. 11. 2011 a 20. 12. 2011.

Otázkou zda a jak může předpoklad, že bude žalobce vyhoštěn v požadovaných lhůtách, ovlivnit běžící řízení o udělení mezinárodní ochrany, se žalovaná v žalobou napadeném správním rozhodnutí nezabývala, ačkoli skutečnost, že žalobce žádost o udělení mezinárodní ochrany podal, plyne ze správního spisu.

Žalovaná se vyjadřovala se pouze k tomu, že prodloužení doby zajištění bylo potřebné z důvodu přípravy výkonu správního vyhoštění v podobě zabezpečení náhradního cestovního dokladu prostřednictvím zastupitelského úřadu domovského státu, přičemž se jedná o velmi zdoluhavý administrativní proces. Tyto kroky jsou bez pochyb potřebné pro samotné vydání rozhodnutí o vyhoštění.

Požadavek, aby správní orgány při rozhodování o zajištění cizince zvážily, zda je realizace správního vyhoštění alespoň potenciálně možná, se ale nevztahuje jen na pouhé vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, ale vztahuje se i na samotný jeho výkon. Jestliže žalobce po svém zajištění podal žádost o udělení mezinárodní ochrany a o této žádosti v době rozhodování o prodloužení doby zajištění nebylo rozhodnuto, je nezbytné, aby se správní

orgán k této okolnosti vyjádřil, a to z toho pohledu, zda je výkon rozhodnutí o vyhoštění s ohledem na probíhající řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany alespoň pravděpodobně možný. Běžící správní řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany má totiž zcela zásadní dopad na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Toto rozhodnutí je podle § 119 odst. 6 zákona o pobytu cizinců vykonatelné po nabytí právní moci rozhodnutí, jímž se a) mezinárodní ochrana neuděluje, b) žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítá jako zjevně nedůvodná, c) řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavuje, nebo d) azyl nebo doplňková ochrana odnímá, jestliže marně uplynula lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nebo jestliže podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu) podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nemá odkladný účinek. Rozhodnutí o správním vyhoštění není vykonatelné, přizná-li soud na žádost cizince jeho žalobě odkladný účinek.

Jestliže se žalovaná k těmto otázkám v žalobou napadeném rozhodnutí vůbec nevyjádřila, je její rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, což nutně vede k jeho zrušení a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. S ohledem na principy soudního přezkumu správních rozhodnutí není možné, aby soud k těmto otázkám zaujímal kompletní stanovisko jako první. Obecně soud poznamenává pouze tolik, že je jisté nutné, aby správní orgán posoudil potencialitu vyhoštění z pohledu zahájeného správního řízení o udělení mezinárodní ochrany. Nepožaduje se ovšem, aby správní orgán postavil najisto, že realizace správního vyhoštění bude skutečně možná, jak to *de facto* požaduje žalobce. Nelze proto kalkulovat s pravděpodobnou délkou soudního řízení, které ještě nebylo zahájeno a o němž vůbec není jisté, že zahájeno bude, či že bude zahájeno včas. Tuto skutečnost bude možné (a nutné) posuzovat až v okamžiku, kdy toto soudní řízení bude řádně zahájeno a žalovaný o něm bude informován.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 93/2011-79, dostupném na www.nssoud.cz, „nelze (...) připustit, aby bylo aprobováno správní rozhodnutí, které je v části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Takový postup, byť směřuje k urychlení věcného vyřízení celého sporu, nevede k ničemu jinému, než že městský soud doplňuje (zde zcela) důvody správního rozhodnutí. Smyslem soudního přezkumu založeného na kasačním principu je poměřit skutkové a právní výtky obsažené v žalobě s obsahem správního rozhodnutí a správního spisu a posoudit, zda správní rozhodnutí ob stojí. Jeho smyslem ovšem není doplňovat důvody správního rozhodnutí. Jinak by tomu mohlo být pouze v systému soudní kontroly s apelačními prvky, což však není tento případ. Doplnění důvodů správního rozhodnutí krajským soudem jde při současné konstrukci systému správního soudnictví na vrub žalobce a jeho práva na spravedlivý proces. Žalobce totiž jen stěží může proti správnímu rozhodnutí, které je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, vznést relevantní věcné žalobní body napadající zákonnost správního rozhodnutí. Z nepřezkoumatelného rozhodnutí totiž nemůže seznat důvody, na nichž rozhodnutí stojí.“

Jak již bylo zmíněno, žalovaná prodloužení doby zajištění v zásadě odůvodňovala pouze tím, že prodloužení doby zajištění je potřebné z důvodu přípravy výkonu správního vyhoštění v podobě zabezpečení náhradního cestovního dokladu prostřednictvím zastupitelského úřadu domovského státu. Je však třeba uvést (v podstatě nad rámec nutného odůvodnění, neboť žalobní námitky tímto směrem nejdou), že správní spis i v tomto směru vykazuje nedostatky. Jeho součástí je žádost o zjištění totožnosti a vydání náhradního cestovního dokladu ze dne

1. 11. 2011 adresovaná Policii České republiky, službě cizinecké policie. Spis dále obsahuje vyplněný formulář „*Application for issue of an emergency certificate*“, tedy žádost o náhradní doklad, datovanou dnem 1. 11. 2011. V dopise ze dne 30. 11. 2011, adresovaného Policii České republiky, ředitelství služby cizinecké policie, Indické velvyslanectví sděluje, že z dopisu Policie ČR ze dne 14. 11. 2011 není jasné, kde se uvedená osoba (rozuměj žalobce) v současné době nachází, přičemž k tomu, aby bylo možné ověřit národnost, by bylo zapotřebí více informací, například jak a kdy cizinec přicestoval do České republiky. Velvyslanectví nevylučuje ani možnost konzulární návštěvy a provedení pohovoru. O tom, zda a jak byla žádost o zjištění totožnosti a vydání náhradního cestovního dokladu upřesněna, již ve spise není žádná zmínka. Správní spis obsahuje pouze dva úřední záznamy (ze dne 29. 11. 2011 a 20. 12. 2011) o tom, že do příslušného dne nebyla ověřena totožnost cizince a nemá vydán náhradní cestovní doklad. Ze spisu tedy neplyne, zda Policie České republiky reagovala na dopis Indické ambasády, zda byly učiněny jiné další kroky ke zjištění totožnosti žalobce, zda proběhla avizovaná konzulární návštěva apod. Nadto chybí – alespoň v podobě úředního záznamu – informace o tom, jaký je stav ohledně ověření totožnosti cizince a vydání náhradního cestovního dokladu bezprostředně před vydáním rozhodnutí o prodloužení doby zajištění.

Soud se shora uvedených důvodů žalobou napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Za této situace soud neprovedl žalobcem navržený důkaz (listinou Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 24. 2. 2012, v níž ministerstvo žalobci sděluje, že podklady, které správní orgán I. stupně shromáždil k posouzení jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany, dosud neumožňují vydat správní rozhodnutí v řádné lhůtě a proto se tato lhůta prodlužuje do 20. 5. 2012). Tuto informaci však vezme v potaz žalovaná v případném novém rozhodnutí.

Tento rozsudek bude účastníkům řízení doručen do 24 hodin od jeho vydání.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalobci, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližší 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.

V Praze 2. dubna 2012

Mgr. Jitka Zavřelová, v.r.
samosoudkyně

Rozsudek byl vyhlášen dne 2. 4. 2012 [§ 49 odst. 11, § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní].

Za správnost: Nešporová