



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **H. A. A.**, zast. Mgr. Tomaszem Heczkem, advokátem se sídlem Holandská 1, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje**, se sídlem Nádražní 2, Plzeň, proti rozhodnutí žalované ze dne 6. 11. 2015, č. j. KRPP-132051-65/ČJ-2015-030022, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 12. 2015, č. j. 17 A 96/2015 – 50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 13. 8. 2015 žalobkyni kontrolovala hlídka Policie České republiky. Bylo zjištěno, že na území České republiky pobývá bez cestovního dokladu a víza, ač k tomu nebyla oprávněna, proto s ní žalovaná dne 14. 8. 2015 zahájila řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bodů 1. a 2. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

[2] Žalobkyně k věci mj. uvedla, že na území Evropské unie vstoupila na hranici Srbska s Maďarskem, a to mimo hraniční přechod za pomoci převaděče. Do České republiky přijela ukrytá v nákladním vozidle. Byla si vědoma toho, že v rozporu se zákonem přicestovala bez cestovního dokladu a víza, k legalizaci svého pobytu však nepodnikla

žádné kroky. Vysvětlila, že její cesta směřuje do Velké Británie přes Německo, do Somálska se vrátit neplánuje. V České republice nikoho nezná a nemá se kde ubytovat. Disponuje finančními prostředky ve výši 300 euro.

[3] S ohledem na tyto skutečnosti žalovaná rozhodla o zajištění žalobkyně podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tj. z důvodu nebezpečí, že by mohla mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění (rozhodnutí ze dne 14. 8. 2015, č. j. KRPP-132051-21/ČJ-2015-030022). Dobu zajištění nejprve stanovila na 30 dnů a později ji dvakrát prodloužila. Poprvé rozhodnutím ze dne 9. 9. 2015, č. j. KRPP-132051-46/ČJ-2015-030022, o 60 dnů, podruhé rozhodnutím specifikovaným v záhlaví tohoto rozsudku, a to o dalších 90 dnů, tj. celkem na 180 dnů od okamžiku omezení svobody. V mezidobí uložila žalobkyni správní vyhoštění a stanovila dobu, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, v délce jednoho roku (rozhodnutí ze dne 31. 8. 2015, č. j. KRPP-132051-38/ČJ-2015-030022).

[4] Rozhodnutí o zajištění i o prodloužení zajištění byla odůvodněna v podstatě shodně. Žalovaná popsala naplnění podmínek § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a vyjádřila se také k předpokladu správního vyhoštění, který vyhodnotila jako reálný. Ministerstvo vnitra vydalo kladné stanovisko k vycestování a jedinou překážku tak představuje dosavadní nemožnost ověřit totožnost žalobkyně a zajistit vydání náhradního cestovního dokladu.

[5] Dobu zajištění stanovila s ohledem na složitost přípravy správního vyhoštění. Musí žádat Ředitelství služby cizinecké policie o přípravu výkonu správního vyhoštění, a to následně Zastupitelský úřad Somálska o náhradní cestovní doklad žalobkyně, bez kterého nelze správní vyhoštění realizovat. Vzhledem k tomu, že zastupitelský úřad v původně stanovené době náhradní cestovní doklad nevydal, bylo zajištění prodlouženo nejprve o 60 a následně o dalších 90 dnů.

[6] Předmětem přezkumu Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) bylo druhé rozhodnutí žalované o prodloužení zajištění. S jeho důvody se ztotožnil, žalobu proto zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví. V odůvodnění zejména popsal, že žalovaná se dostatečně zabývala otázkami spojenými s možností získání náhradního cestovního dokladu.

[7] Krajský soud poukázal na konkrétní pasáže rozhodnutí žalované, ze kterých vyplývá, že předběžně posoudila, zda je správní vyhoštění alespoň potenciálně možné. Upozornil, že v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu opřela svůj úsudek o stanovisko Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky. Dále uvedl, že nemůže předjímat, zda se podaří ověřit totožnost žalobkyně a zajistit vydání náhradního cestovního dokladu, nicméně nelze ani *a priori* tvrdit, že vycestování žalobkyně je nemožné, když zde existuje reálný předpoklad pro vyhoštění. Na tento závěr nemohl mít vliv ani údaj o počtu správních vyhoštění, která byla realizována do Somálska. Data, která žalobkyně předložila, byla statistická a nelze z nich dovodit, že k realizaci správního vyhoštění nemůže dojít v její konkrétní situaci.

[8] Podrobně se zabýval tím, zda žalovaná podnikala dostatečné kroky ke zjištění totožnosti žalobkyně a opatření náhradního cestovního dokladu a zda je zajištění

pokračování

žalobkyně řádně odůvodněno. Na podkladech ve správním spise a odůvodnění napadeného rozhodnutí demonstroval, že žalovaná v průběhu řízení činila úkony, které měly vést k odstranění jediné překážky správního vyhoštění, tj. k ověření totožnosti žalobkyně a následnému vystavení cestovního dokladu. Vzhledem k tomu, že dle vyjádření Ředitelství služby cizinecké policie ověřování totožnosti žalobkyně a další úkony směřující k realizaci vyhoštění nadále probíhaly, správní vyhoštění bylo v době rozhodování potenciálně možné. Žalovaná také posoudila, zda lze překážku odstranit v případě prodloužení o dalších 90 dnů.

[9] Nad rámec soud dodal, že to byla žalobkyně, kdo v rozporu se svými povinnostmi přicestoval do České republiky bez dokladu totožnosti, kdy své cestovní doklady úmyslně zanechala v Turecku. Tato skutečnost je důvodem složitého ověřování její totožnosti a nelze tak připustit, aby se jí úspěšně dovolávala a získávala tím pro sebe výhodnější postavení. Nikdo totiž nesmí těžit z protiprávního stavu, který vyvolal [viz § 6 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“)].

[10] Proti rozsudku krajského soudu nyní žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalované

[11] Stěžovatelka podala kasační stížnost z důvodů nesprávného posouzení právních otázek krajským soudem, dále vad řízení způsobených žalovanou, neboť dostatečně nezjistila skutkový stav, a konečně nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

[12] Namítala, že žalovaná dostatečně neposuzovala reálný předpoklad vyhoštění, což je v rozporu s čl. 15 směrnice č. 2008/115/ES, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“), a požadavky Evropského soudu pro lidská práva i Nejvyššího správního soudu. Související výtky směřují jednak do postupu žalované a Ředitelství služby cizinecké policie, jednak zpochybňují dostatečnost odůvodnění jejího rozhodnutí.

[13] Žalovaná nečinila kroky potřebné k odstranění překážky vyhoštění. Dotaz učiněný na Ředitelství služby cizinecké policie byl pouze formální a z odpovědi na něj ani jiných podkladů ve správním spise není zřejmé, co správní orgány podnikly k ověření totožnosti stěžovatelky a získání cestovního dokladu. Dostatečně se tak nezabývala existencí reálného předpokladu vyhoštění.

[14] Stěžovatelka z toho dovozovala, že napadené rozhodnutí není řádně odůvodněno, a to jak v části týkající se reálného předpokladu vyhoštění, tak stanovené doby zajištění. V této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 – 79. Zmínila také, že pečlivé odůvodnění bylo namísto tím spíše, že v prvních devíti měsících roku 2015 bylo vydáno šest rozhodnutí o správním vyhoštění

do Somálska, žádné však nebylo realizováno (viz statistiky Ředitelství služby cizinecké policie předložené krajskému soudu).

[15] Dále rozporovala přiléhavost odkazu krajského soudu na § 6 občanského zákoníku, který se dle jejího názoru použije pouze na soukromoprávní, nikoli veřejnoprávní vztahy. I kdyby připustila aplikaci obecné právní zásady, že nikdo nemůže těžit z vlastní nepoctivosti, v projednávané věci ji nelze užít. Rozhodující orgány se totiž nezabývaly otázkou, proč je stěžovatelka bez cestovního dokladu a zda jí to lze klást k tíži. Nadto nezpochybňovala, že jí bylo možné zajistit, ale přiměřenost zásahu do osobní svobody a její odůvodnění.

[16] Závěrem obecně odkázala na další žalobní námitky a navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu i žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Podala také návrh na vydání předběžného opatření spočívajícího v povinnosti žalované propustit ji ze zajištění.

[17] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že ve věci předchozího zajištění stěžovatelky Nejvyšší správní soud rozhodl dne 16. 12. 2015, č. j. 6 Azs 265/2015 – 28, tak, že kasační stížnost zamítl. Dále odkázala na své vyjádření k žalobě proti rozhodnutí o zajištění stěžovatelky ze dne 14. 8. 2015, č. j. KRPP-132051-21/ČJ-2015-030022, jehož kopii přiložila. Toto vyjádření se nicméně nevztahuje k námitkám uplatněným v kasační stížnosti, proto je nadbytečné rekapitulovat jeho obsah.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, že netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přezkumem rozsudku v tomto rozsahu dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[19] Jednotlivými námitkami se zabýval v pořadí dle kasační stížnosti. Stěžovatelka jednak zpochybňovala podmínky pro trvání, respektive prodloužení zajištění, konkrétně existenci reálného předpokladu vyhoštění ve smyslu čl. 15 odst. 4 návratové směrnice. V návaznosti na to tvrdila, že rozhodnutí žalované nebylo v určitých částech dostatečně odůvodněno a je tak nepřezkoumatelné. Konečně se vymezovala proti aplikaci zásady podle § 6 odst. 2 občanského zákoníku a také obecně odkázala na své žalobní námitky.

[20] Stěžejní okruh kasačních námitek se týká tzv. reálného předpokladu vyhoštění. Jedná se o podmínku, která sice není výslovně uvedena v zákoně o pobytu cizinců, nicméně vyplývá přímo ze zákazu svévolného zbavení či omezení svobody zakotveného v čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Aby byl zásah do osobní svobody cizince přípustný, musí mj. sledovat vymezený účel, kterým je v tomto případě vyhoštění cizince.

pokračování

[21] Nejvyšší správní soud proto již v minulosti konstatoval, že správní orgány musí při rozhodování o zajištění cizince zvážit, zda je výkon správního vyhoštění alespoň potenciálně možný (srovnej rozsudek ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 – 61, publ. pod č. 1850/2009 Sb. NSS, a v podrobnostech též usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, publ. pod č. 2524/2012 Sb. NSS, a tam citovanou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva).

[22] Rovněž podle čl. 15 odst. 1, věty druhé, návratové směrnice *[j]akékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění*. Podle odst. 4 téhož ustanovení *[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*.

[23] V projednávané věci je sporné, zda bylo vyhoštění stěžovatelky reálné s ohledem na skutečnost, že se do doby vydání napadeného rozhodnutí nepodařilo ověřit její totožnost a získat náhradní cestovní doklad. Stěžovatelka namítala, že žalovaná v této věci nepostupovala s náležitou pečlivostí a kroky, které podnikla, byly pouze formální. Dostatečně konkrétně se dle jejího názoru nezabývala otázkou, zda bude možné překážku vyhoštění odstranit, což ve svém důsledku vedlo k nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí. Na podporu svých tvrzení dále upozornila, že dle statistik Ředitelství služby cizinecké policie nebylo v prvních devíti měsících roku 2015 do Somálska realizováno žádné vyhoštění.

[24] Soud nejprve ověřil, jaký byl postup žalované. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka neprokázala svoji totožnost, provedla lustraci v systému CIS, registru pátrání po osobách, Schengenském IS II – osoby, Schengenském IS II – vydané doklady, CIS – osoby, AFIS C Daktyloskopované osoby – cizinecký režim, databázi daktyloskopických karet podle dvou prstů a v systému Eurodac. Výsledky byly negativní, proto požádala o zjištění totožnosti Ředitelství služby cizinecké policie (dne 31. 8. 2015, č. l. 83 správního spisu) a jeho prostřednictvím kontaktovala Velvyslanectví Somálska v Moskvě. V souvislosti s tím také stěžovatelce předložila formulář pro vydání náhradního cestovního dokladu. Stav žádosti v průběhu řízení ověřovala u Ředitelství služby cizinecké policie (poprvé dne 7. 9. 2015, č. l. 86, podruhé dne 3. 11. 2015, č. l. 143, odpovědi žalovaná obdržela obratem, ve spise tedy následují).

[25] Z rozhodnutí o zajištění a o jeho prodloužení je zřejmé, že žalovaná stanovila jeho dobu s ohledem na to, že pro realizaci vyhoštění bylo stěžovatelce třeba obstarat náhradní cestovní doklad. Zastupitelský úřad v prvních 30 dnech zajištění žádost nevyřídil, proto žalovaná prodloužila zajištění o 60 dnů. Zohlednila při tom své dřívější zkušenosti, dle kterých vydání náhradního cestovního dokladu somálským občanům trvá přibližně dva měsíce. Doklad však nebyl vystaven ani v této době, proto zajištění prodloužila znovu, a to o 90 dnů s tím, že ihned po vystavení náhradního cestovního dokladu bude vyhoštění realizováno.

[26] Za popsanych okolností oprávněně předpokládala, že k vystavení dokladu dojde. Pouze ze skutečnosti, že proces u zastupitelského úřadu trval déle, než je průměrné, totiž nelze dovozovat, že jeho dokončení nebylo reálné. V době vydání napadeného rozhodnutí

zastupitelský úřad zpracovával žádost necelé tři měsíce, což odpovídá přibližné době vyřízení dle předchozích zkušeností žalované. Nemusela proto hledat další cesty, kterými by ke ztotožnění stěžovatelky a vystavení náhradního cestovního dokladu mohlo dojít (např. kontaktování jiného zastupitelského úřadu). S ohledem na své dřívější zkušenosti měla také snahu stanovit co nejkratší dobu zajištění, což posléze vedlo k jeho prodlužování. Soud proto dospěl k závěru, že postup žalované byl v intencích čl. 15 návratové směrnice. Uvedené současně svědčí o tom, že celkovou dobu zajištění lze považovat za přiměřenou nutným úkonům v rámci přípravy vyhoštění, žalovaná proto nevybočila z mezí svého správního uvážení.

[27] Samotné rozhodnutí o prodloužení zajištění pak považuje za dostatečně odůvodněné a vyhovující požadavkům vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 – 79. Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí popsala dosavadní průběh řízení, zmínila i výše uvedenou žádost o zjištění totožnosti stěžovatelky a jakým způsobem ověřovala její vyřízení (str. 3 odst. 4 – 7). Zabývala se naplněním důvodů pro zajištění včetně toho, zda je vyhoštění stěžovatelky reálné. Zde také uvedla, že jedinou překážku představuje dosavadní nemožnost ověřit totožnost stěžovatelky a vystavit náhradní cestovní doklad (str. 5 odst. 6). V části týkající se stanovené doby zajištění popsala, v čem spočívala složitost přípravy vyhoštění, jak je popsáno výše (str. 4 odst. 8, str. 5 odst. 1 – 3).

[28] Dílčí nedostatek soud shledal v tom, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí není výslovně uveden údaj, v jaké době lze očekávat vystavení náhradního cestovního dokladu. Vzhledem k tomu, že se však žalovaná touto otázkou zabývala v předchozím rozhodnutí o prodloužení zajištění (str. 4 odst. 4 prvního rozhodnutí o prodloužení zajištění), nebylo nezbytně nutné, aby veškeré své úvahy opakovala i v rozhodnutí navazujícím (srovnej také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 90/2011 – 124, publ. pod č. 2936/2013 Sb. NSS). Podstatné je, že rozhodnutí obsahuje informaci o tom, proč původně stanovená doba zajištění nebyla dostatečná.

[29] K argumentu, že důsledné odůvodnění reálného předpokladu vyhoštění bylo na místě tím spíše, že dle statistik Ředitelství služby cizinecké policie se v nedávné době nepodařilo realizovat žádné ze správních vyhoštění do Somálska, soud konstatuje, že předložené údaje nemohly být v projednávané věci relevantní. Ze stěžovatelčina tvrzení vyplývá, že se v prvních třech čtvrtletích roku 2015 mělo jednat o šest případů, což je natolik nízký počet, že z něj nelze vyvozovat obecné závěry. Nad rámec výše uvedeného soud dodává, že ke složitosti projednávané věci přispělo zejména to, že stěžovatelka přicestovala do České republiky bez cestovního dokladu a víza a nemohla prokázat svoji totožnost.

[30] K nesprávné aplikaci obecné právní zásady (nikdo nemůže těžit z vlastní nepoctivosti) na projednávanou věc, neboť důvody, proč je stěžovatelka bez cestovního dokladu, se správní orgány nezabývaly, odkazuje soud na tvrzení samotné stěžovatelky. Ta v průběhu správního řízení uvedla, že svůj cestovní doklad úmyslně zanechala v Turecku, neboť jí to poradili pašeráci. V tomto ohledu byly úvahy krajského soudu (str. 14 odst. 3 napadeného rozsudku) namístě. Zbývá doplnit, že tyto úvahy byly vysloveny *obiter dictum*, tedy nad rámec rozhodovacích důvodů.

pokračování

[31] Stěžovatelka v závěru kasační stížnosti dále uvedla, že se dovolává ostatních žalobních námitek, které soudu předložila ve své žalobě a jejím doplnění. Kasační stížnost je však mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, proto za situace, kdy proti němu stěžovatelka nebrojí konkrétní námitkou, ale pouze zcela obecně odkáže na obsah podané žaloby, nemá Nejvyšší správní soud důvod jeho závěry jakkoli přehodnocovat. Proto pouze ověřil, že se krajský soud se všemi žalobními námitkami vypořádal, a dále se jimi nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil žádné z kasačních námitek, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O návrhu na vydání předběžného opatření nerozhodoval, neboť bezprostředně po shromáždění podkladů rozhodl ve věci samé.

[33] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady nad rámec její běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 17. února 2016

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu