



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **V. P.**, zastoupen Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL. M. eur., advokátem se sídlem Karolinská 654/2, Praha 8, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, Odbor cizinecké policie**, se sídlem Křižíkova 12, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2015, č. j. 4 A 92/2015 – 29,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2015, č. j. 4 A 92/2015 - 29, a rozhodnutí Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne 22. 10. 2015, č. j. KRPA-175952-71/ČJ-2015-000022, **se z r u š u j í** a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě 8.228 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Ing. Jana Procházky, LL. M. eur., advokáta.
- III. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Ing. Jana Procházky, LL. M. eur., advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce V. P. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2015, č. j. 4 A 92/2015 – 29, a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení, případně aby bylo zrušeno i žalobou napadené rozhodnutí.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 10. 2015, č. j. KRPA-175952-71/ČJ-2015-000022, kterým byla prodloužena doba trvání zajištění žalobce o 90 dnů podle ust. § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 17. 12. 2015 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Městský soud se neztotožnil s námitkou, že nemělo být rozhodováno podle ust. § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Ze znění ust. § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že dobu zajištění cizince lze prodlužovat podle ust. § 124 tohoto zákona. Žalovaný se podrobně zabýval odůvodněním tohoto kroku a odkázal na ust. § 125 zákona o pobytu cizinců. Uvedl, z jakých podkladů vycházel a co zatím zabránilo realizaci správního vyhoštění. Jednoznačně bylo konstatováno, že z žalobcova jednání je zřejmé, že uvádí nepravdivé údaje, odmítá sdělit pravou identitu, a to brání zajištění náhradního cestovního dokladu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí dále vyplývá, že správní orgán činí kroky k tomu, aby bylo dosaženo žalobcova správního vyhoštění. Prostřednictvím odboru mezinárodní policejní spolupráce byly žádosti o porovnání žalobcových otisků zaslány do celoevropské zóny Interpolu a také do dalších zemí mimo EU. Z tohoto je tedy zřejmé, že správní orgán činí další kroky k realizaci žalobcova správního vyhoštění. Nelze proto přisvědčit žalobci v tom, že není dán reálný předpoklad vyhoštění. Nelze přisvědčit ani tvrzení, že správní orgán neplní svou povinnost uloženou mu čl. 15 odst. 1 věta druhá 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 (dále jen „návratová směrnice“). Nelze žalovanému ani vytýkat, že nečiní s náležitou pečlivostí úkony směřující k žalobcovu vyhoštění. Doba zajištění byla prodloužena proto, že žalobce nespolupracuje se správním orgánem, a z toho důvodu pak leží povinnost zjistit žalobcovu totožnost pouze na správním orgánu. Je tedy zřejmé, že za této situace jsou činěny úkony směřující k žalobcovu vyhoštění po delší dobu. Městský soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů obsažených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že nebyla splněna podmínka, že při prodloužení zajištění nad 180 dnů musí být vyhoštění uskutečnitelné v době trvání zajištění. Napadené rozhodnutí je v tomto ohledu nedostatečně odůvodněno, takže je nepřezkoumatelné. Z čl. 15 odst. 4 návratové směrnice a čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.; dále jen „EÚLP“) vyplývá požadavek, aby k zajištění cizince došlo pouze v případě, že existuje reálný předpoklad, že cizinec může být přemístěn a orgány státu musejí s náležitou pečlivostí činit všechny kroky nezbytné k tomu, aby bylo vyhoštění realizováno. V rozhodnutí není uvedeno, proč nebylo dokončeno řízení o správním vyhoštění. Lze se jen domnívat, že je tomu tak z důvodu, že dosud nebyla

pokračování

ověřena totožnost stěžovatele. Rozhodnutí by mělo obsahovat úvahy o tom, jaké kroky bude žalovaný podnikat, a jak dlouho budou takové kroky nezbytně trvat. Výsledky dotazů na zastupitelské úřady byly žalovanému známy již v červnu 2015, kdy byl proveden i poslední výslech stěžovatele. Vzhledem k tomu, že tyto kroky nenapomohly k odstranění objektivní překážky vyhoštění a žalovaný již několik měsíců nepodnikl žádné další kroky, měl se zabývat tím, jaké další úkony bude provádět. Jelikož takové kroky nespecifikoval, je rozhodnutí nepřezkoumatelné a nezákonné. Městský soud tuto námitku posoudil nedostatečně. Jeho závěry o tom, že správní orgán činí kroky k realizaci vyhoštění, protirečí tomu, že žádost o ztotožnění stěžovatele byla podána již na počátku zajištění. Žádost o porovnání daktyloskopických otisků byla zaslána Policejnímu prezidiu již 5. 5. 2015. Žalovaný tedy popisuje půl roku starý úkon, ale neuvádí, co tento úkon přinesl a jaké informace a v jakém časovém horizontu ještě očekává. Jinak je tento argument žalovaného absurdní, jelikož by na úkon učiněný před mnoha měsíci mohlo být odkazováno neustále. Žádné další úkony žalovaný ani městský soud neuvádí. Je tedy třeba vcházet z toho, že ani nejsou dány.

Stěžovatel dále namítl vadu výroku žalobou napadeného rozhodnutí a jeho nepřezkoumatelnost z toho důvodu, že odkazuje na ust. § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ačkoliv podle něj je možné zajistit cizince pouze na dobu nepřekračující 180 dnů. Nad tuto dobu lze cizince zajistit výlučně na základě ust. § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců a pouze ze dvou taxativně uvedených důvodů. Žalovaný opřel omezení osobní svobody o nesprávný právní základ. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č. j. 8 As 67/2012 - 54, stěžovatel zdůraznil, že prodloužení doby zajištění nad 180 dnů představuje zcela mimořádné opatření vázané na přesně stanovené důvody. Ust. § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců obsahuje dvě skutkové podstaty. S ohledem na to, že ani výrok ani odůvodnění správního rozhodnutí neuvádějí, která ze skutkových podstat je naplněna, je rozhodnutí vadné a neúplné. Tento nedostatek brání soudnímu přezkumu a má za následek, že se stěžovatel může jen obtížně bránit. Žalovaný pouze rekapituluje skutkové okolnosti případu, aniž by je jakkoliv subsumoval pod ust. § 125 zákona o pobytu cizinců. Celou dobu se zabývá nebezpečím maření správního vyhoštění (ve smyslu ust. § 124 zákona o pobytu cizinců) a uvádí identické skutkové okolnosti, které uváděl ve svých předchozích rozhodnutích o zajištění do 180 dnů. Důvody uváděné v těchto ustanoveních jsou přitom zcela odlišné. Stěžovatel odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2012, č. j. 9 As 50/2010 - 118, a nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2015, sp. zn. III. ÚS 916/13, podpořil svůj závěr, že omezení osobní svobody na základě nepřiléhavého ust. § 124 zákona o pobytu cizinců způsobuje nezákonnost zajištění. Nejsou ani dány okolnosti pro prodloužení doby zajištění nad 180 dnů. Nepostačuje pouhé nebezpečí či pravděpodobnost určitého jednání, ale jde o kvalifikované jednání cizince, který buď aktivně zmařil správní vyhoštění, nebo vědomě a cíleně uváděl nepravdivé informace, a v důsledku toho zamezil získání náhradního cestovního dokladu. Skutečnost, že stěžovatel nebyl schopen prokázat svou identitu a po uvedení všech rozhodných skutečností odmítl dále vypovídat, nemůže žádnou z uvedených skutkových podstat naplnit. Policii však aktivně nebrání ve zjištění jeho identity, pouze nemá žádné další možnosti ji prokázat. Je zřejmé, že žalovaný má v úmyslu zjistit totožnost stěžovatele jeho soustavným dotazováním. Proti takovému postupu se musí stěžovatel ohradit. Předpokladem pro prodloužení zajištění je aktivní jednání (maření), nikoliv jen nedostatek součinnosti cizince. V opačném případě by nemožnost prokázat

vlastní identitu automaticky znamenalo možnost zajistit cizince až po dobu 545 dnů. Není zřejmé, z čeho městský soud dovozuje, že žalovaný vycházel právě z ust. § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Rozsudek i rozhodnutí žalovaného jsou proto nepřezkoumatelné a nezákonné.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu i žalobou napadené rozhodnutí je třeba zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu. Tuto námitku shledal nedůvodnou.

Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí však není povinností soudu se v odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým dílčím skutečnostem, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130, či rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 4. 1994 ve věci *Van de Hurk v. The Netherlands*, stížnost č. 16034/90; všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz, <http://nalus.usoud.cz> respektive <http://hudoc.echr.coe.int/>).

Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, z jakého skutkového stavu vycházel a které právní normy na něj aplikoval. Použitá ustanovení také interpretoval a uvedl, proč považuje námitky žalobce za liché. Skutečnost, že se městský soud s žalobními námitkami neztotožnil, neznamená, že je řádně neposoudil. Ostatně sám stěžovatel se závěry městského soudu polemizuje. Nejedná se tedy o případ, kdy by z rozsudku nebylo znatelné, jakými úvahami se městský soud řídil, nýbrž toliko o případ, kdy stěžovatel s úvahami městského soudu nesouhlasí. Nejvyšší správní soud má tudíž za to, že napadený rozsudek umožňuje věcný přezkum jeho zákonnosti.

Dále stěžovatel nesouhlasí s posouzením přezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí z hlediska požadavků plynoucích z čl. 15 odst. 4 návratové směrnice a čl. 5

pokračování

odst. 1 EÚLP, kterými jsou podle stěžovatele reálný předpoklad vyhoštění a činění kroků nezbytných k realizaci vyhoštění.

Podle ust. § 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. Při stanovení doby trvání zajištění je policie povinna zohlednit případy nezletilých cizinců bez doprovodu a rodin či jiných osob s dětmi. Je-li to nezbytné k pokračování přípravy výkonu správního vyhoštění, je policie oprávněna dobu trvání zajištění prodloužit, a to i opakovaně. V řízení o prodloužení doby trvání zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je vydání rozhodnutí prvním úkonem v řízení. Odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení nejsou přípustné.

Podle ust. § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců doba zajištění nesmí překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody. V případě cizince mladšího 18 let nebo rodiny s nezletilými dětmi nesmí doba zajištění překročit 90 dnů.

Podle ust. § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců policie je oprávněna prodlužovat dobu trvání zajištění podle § 124 i nad dobu stanovenou v odstavci 1 větě první za podmínky, že vyhoštění cizince je uskutečnitelné v době trvání zajištění, pokud cizinec a) v průběhu zajištění zmařil výkon správního vyhoštění, nebo b) uvádí nepravdivé údaje, které jsou nezbytné pro zajištění náhradního cestovního dokladu.

Předně se Nejvyšší správní soud se stěžovatelem ztotožňuje v tom, že zajištění cizince (včetně prodlužování zajištění) je možné pouze v případě, že existuje reálný předpoklad, že cizinec může být vyhoštěn, a správní orgány činí nezbytné kroky k realizaci vyhoštění.

Při interpretaci citovaných ustanovení je nutno pamatovat na to, že samotné zajištění cizince znamená omezení, nebo dokonce (v závislosti na povaze, délce, důsledcích a způsobu zajištění) zbavení jeho osobní svobody. Jedná se tedy o velmi citelný zásah do jednoho z nejvýznamnějších základních práv jednotlivce. Takový zásah může být přípustný jen za přísně vymezených podmínek definovaných nejen zákonem o pobytu cizinců, ale především ústavním pořádkem České republiky. Podle čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je osobní svoboda zaručena. Podle čl. 8 odst. 2 věty první Listiny základních práv a svobod nesmí být nikdo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Podle čl. 5 odst. 1 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: [...] f) zákonné zatčení nebo jiné zbavení osobní svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území, nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání (srov. též čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie).

Evropský soud pro lidská práva s ohledem na význam osobní svobody zdůrazňuje při každé příležitosti základní účel ochrany poskytované ustanovením čl. 5 Úmluvy, jímž je minimalizace rizika svévolného zbavení svobody (např. rozsudky ESLP Kurt proti Turecku ze dne 25. května 1998 č. 24276/94, Stafford proti Spojenému království ze dne

28. května 2002 č. 46295/99, nebo Rashed proti České republice ze dne 27. listopadu 2008 č. 298/07; všechny dostupné na <http://hudoc.echr.coe.int>). Pro jakékoliv zajišťovací instituty proto společně platí, že k omezení osobní svobody může státní moc přistoupit jen z důvodů stanovených zákonem a v řízení zákonem předepsaném.

Vedle toho je nutno zohlednit skutečnost, že právní úprava zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je výsledkem implementace návratové směrnice, kterou byly povinny členské státy provést nejpozději do 24. 12. 2010. Uvedená ustanovení proto musejí být vykládána v souladu se smyslem, cíli a požadavky návratové směrnice (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2012, č. j. 3 As 30/2011 - 57, dostupný na www.nssoud.cz).

Podle čl. 15 odst. 1 návratové směrnice, nemohou-li být v konkrétním případě uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že a) hrozí nebezpečí skrývání se nebo b) dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje. Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění.

Nejvyšší správní soud (viz např. rozsudek ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 - 79, dostupný na www.nssoud.cz) z uvedených východisek dovodil, že „[s]právní orgán musí v odůvodnění vedlejšího ustanovení výroku rozhodnutí o zajištění, jímž se stanoví doba jeho trvání, uvést, jaké všechny úkony bude pravděpodobně nezbytné provést k přípravě realizace správního vyhoštění konkrétní osoby. Dále lze nepochybně požadovat, aby správní orgán kvalifikovaně na základě svých zkušeností upřesnil v odůvodnění rozhodnutí svůj odhad, jak dlouho zabere provedení každého ze specifikovaných úkonů (např. obvyklá doba komunikace se zastupitelským úřadem země původu cizince, doba potřebná pro poskytnutí právní pomoci ze strany země původu). Správní orgán musí posuzovat uvedené otázky přísně individuálně, nikoliv paušálním odhadem. Pouze v případě, kdy jsou shora uvedené úvahy obsaženy ve správním rozhodnutí a dle své povahy mají oporu ve správním spisu, mohou se soudy ve správním soudnictví ujmout své přezkumné činnosti a posoudit, zda správní orgán nepřekročil meze správního uvážení či ho nezneužil (§ 78 odst. 1 in fine s. ř. s.).“ Vedle toho Nejvyšší správní soud také opakovaně zdůraznil, že předpokladem zajištění (a tudíž i prodlužování zajištění) je skutečnost, že vyhoštění bude alespoň potenciálně možné (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150, dostupný na www.nssoud.cz). Pokud by totiž nebylo reálné cizince v rámci maximální možné doby zajištění vyhostit, nemohlo by být vůbec dosaženo účelu zajištění a jeho prodlužování by znamenalo nepřípustné omezení osobní svobody cizince.

Při zajišťování cizince či prodlužování doby trvání zajištění za účelem správního vyhoštění tak musí být vždy splněn předpoklad, že správní orgány činí konkrétní úkony směřující k realizaci správního vyhoštění a toto správní vyhoštění je alespoň potenciálně možné. Tyto dvě otázky spolu přitom úzce souvisejí. Jestliže totiž správní orgán řádně zdůvodní, co je nezbytné pro realizaci správního vyhoštění zajistit, jaké konkrétní kroky v této věci podniká a v jakém časovém horizontu očekává výsledky těchto kroků, bude zpravidla již zřejmé, zda je vyhoštění alespoň potenciálně možné.

pokračování

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s městským soudem v závěru, že z žalobou napadeného rozhodnutí je patrné, jaké konkrétní kroky a v jakém časovém horizontu hodlá žalovaný za účelem realizace správního vyhoštění stěžovatele učinit, a že tudíž existuje reálný předpoklad jeho vyhoštění v rámci maximální doby trvání zajištění.

Ze žalobou napadeného rozhodnutí je patrné, že žalovaný zjistil, že se stěžovatel prokazuje padělaným průkazem totožnosti, odmítl spolupracovat a nechtěl uvést svou pravou totožnost. Učinil proto dotazy, na základě kterých mu bylo sděleno, že osoba V. P., nar. X, nebyla nalezena v rumunské, moldavské ani ukrajinské databázi obyvatel. Uvedl, že bude potřeba zajistit náhradní cestovní doklad, přičemž pro tento účel musí dojít k ověření totožnosti. Poté konstatoval, že do dnešního dne nebyla doručena žádná informace o vydání stěžovatelova náhradního cestovního dokladu, přičemž bude nutno vyčkat reakce dožadovaného státu a průměrná doba vydání náhradního cestovního dokladu je minimálně 40 – 50 dnů. Dále žalovaný dodal, že je nutno přihlédnout k době nutné k zabezpečení přepravních dokladů (letenka, eskorta), která činí kolem 20 dnů. A nakonec uvedl, že existuje reálný předpoklad vyhoštění stěžovatele ve stanovené době zajištění, neboť jeho totožnost je ověřována prostřednictvím Ředitelství služby cizinecké policie i Odboru mezinárodní policejní spolupráce, kdy byly žádosti o porovnání otisků zaslány do celoevropské zóny Interpolu i do dalších zemí mimo Evropskou unii.

Z výše uvedeného je patrné, že v rozhodnutí není zmíněn žádný konkrétní úkon, který hodlá za účelem odstranění překážky vyhoštění žalovaný učinit. Lze toliko dovodit, že hodlá čekat, jestli se neobjeví informace (od stěžovatele či od orgánů jiného státu) o totožnosti stěžovatele. Vyčkávání odpovědi na žádost by bylo možné považovat za činění úkonů za účelem realizace vyhoštění, nicméně muselo by se jednat o reálné očekávání odpovědi v přiměřené době. Z rozhodnutí ovšem není patrné, kdy byly žádosti o ztotožnění zaslány, kdy je očekávána odpověď na žádosti, zda jsou žádosti opakovány a podobně. Nabízí se proto domněnka, že žalovaný toliko čeká, jestli se náhodou otázka totožnosti stěžovatele nevyřeší sama. Nejvyšší správní soud na základě obsahu správního spisu a žalobou napadeného rozhodnutí nemůže vyvrátit podezření stěžovatele, že žalovaný ve svém rozhodnutí popisuje úkony, které učinil před půl rokem, přičemž v budoucnu žádné další úkony činit nehodlá. Žalovaný sice uvádí, jaký čas je potřeba k získání náhradního cestovního dokladu a přepravních dokladů, nicméně úkony k zajištění těchto záležitostí by bylo možné činit až ve chvíli, kdy by byla známa totožnost stěžovatele. Co hodlá žalovaný pro zjištění totožnosti učinit, z rozhodnutí zjistit nelze. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že z rozhodnutí není vůbec zřejmé, zda žalovaný skutečně s náležitou pečlivostí činí úkony směřující k vyhoštění a toto vyhoštění je v maximálně době zajištění opravdu reálné.

Jakkoliv se může zdát nežádoucí, aby cizinec bez zjištění totožnosti volně pobýval na území České republiky, omezení osobní svobody člověka musí směřovat k naplnění zákonem deklarovaného účelu a musí být vůči tomuto účelu proporcionální. Účelem zajištění cizince (či prodloužení doby trvání zajištění) je zjevně zajištění realizace správního vyhoštění. O naplnění tohoto účelu ovšem není možné vůbec hovořit v případě, kdy je zřejmé, že správní orgán již nemůže pro realizaci správního vyhoštění nic učinit, a vyhoštění cizince je tudíž nereálné. Zajištění cizince by v takovém případě nemohlo sloužit

zákonnému účelu, a bylo by proto protiústavní. Je proto nutno trvat na tom, aby správní orgán ve svém rozhodnutí přezkoumatelně uvedl, co může a hodlá pro realizaci správního vyhoštění učinit.

Dále stěžovatel namítl, že o prodloužení doby trvání zajištění bylo rozhodnuto na základě nesprávného právního základu, tj. na základě ust. § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců namísto ust. § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Tato námitka je důvodná.

Obecně je pro prodloužení doby trvání zajištění právním základem ust. § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který stanoví podmínky takového postupu. Je-li však prodlužována doba trvání zajištění nad dobu stanovenou v ust. § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, musí správní orgán splnit podmínky stanovené v ust. § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. S aplikací ust. § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců si v takovém případě nelze vystačit, neboť zákonné podmínky pro prodloužení doby trvání zajištění dle ust. § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců jsou odlišné.

Za pochybení by Nejvyšší správní soud nutně nepovažoval samotnou skutečnost, že žalovaný ve výroku i odůvodnění svého rozhodnutí odkázal na ust. § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, kdyby toto ustanovení považoval za primární právní základ, vedle něhož by aplikoval také ust. § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Za zcela zásadní pochybení proto Nejvyšší správní soud považuje to, že žalovaný v dané věci vůbec neaplikoval ust. § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Žalovaný totiž prodloužil dobu trvání zajištění nad dobu stanovenou v ust. § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, k čemuž ovšem mohl přistoupit pouze za splnění podmínek uvedených v ust. § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Aplikace tohoto ustanovení tedy byla zcela nezbytná. V rozhodnutí však bylo pouze a jen citováno, nikoliv však aplikováno. Za aplikaci lze považovat pouze takový postup, kdy správní orgán subsumuje skutkový stav pod dané ustanovení a vyvodí z něj konkrétní důsledky. Musí se tedy zabývat tím, jaké jsou podmínky aplikace zákonného ustanovení a které konkrétní skutkové okolnosti tyto podmínky naplňují. To se ovšem v projednávané věci nestalo. Vedle toho, že žalovaný na dané ustanovení vůbec neodkazuje (pouze je v úvodní části cituje), neuvádí ani, co z daného ustanovení dovozuje, které jeho podmínky považuje za splněné a které konkrétní skutkové okolnosti tyto podmínky naplňují. Tento nedostatek je zcela zřejmý již z toho, že ust. § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců obsahuje dvě alternativní podmínky – maření výkonu správního vyhoštění, nebo uvádění nepravdivých údajů nezbytných pro zajištění náhradního cestovního dokladu. V takovém případě měl správní orgán jednoznačně uvést, kterou z těchto alternativních podmínek (skutkových podstat) považuje za naplněnou.

Uvedená skutečnost zároveň zakládá nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí. Není-li zřejmé, zda žalovaný postupoval podle ust. § 125 odst. 2 písm. a) nebo písm. b) zákona o pobytu cizinců (postupoval-li vůbec podle tohoto ustanovení), je tím obrana stěžovatele značně ztížena. Stěžovatel (a následně soud) by totiž v takovém případě musel za žalovaného domýšlet, která skutková podstata podle něj byla naplněna. Jakkoliv se Nejvyšší správní soud může domnívat, že vzhledem ke skutkovému popisu patrně žalovaný mohl považovat za naplněnou skutkovou podstatu dle ust. § 125 odst. 2 písm. b),

pokračování

jedná se toliko o domněnku, která nemůže nahradit chybějící úvahu žalovaného. Jelikož žalobou napadené rozhodnutí představuje zcela zásadní zásah do osobní svobody stěžovatele, je nutno po žalovaném vyžadovat, aby explicitně uvedl, na základě jakého právního základu dobu trvání zajištění stěžovatele prodloužil. Nabízí-li ust. § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců zjevně dva samostatné důvody prodloužení doby trvání zajištění, musí žalovaný uvést, který z těchto důvodů považuje za naplněný.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2015, č. j. 4 A 92/2015 - 29, je opodstatněná, a proto napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku městského soudu přistoupil Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne 22. 10. 2015, č. j. KRPA-175952-71/ČJ-2015-000022. Podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. byla věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. (ve spojení s ust. § 120 s. ř. s.), podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatel měl v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i řízení o kasační stížnosti.

V řízení o žalobě představovaly náklady řízení stěžovatele odměna a náhrada hotových výdajů jeho zástupce. Odměna zástupce činí za dva úkony právní služby (převzetí věci a podání žaloby) v hodnotě 3.100 Kč za jeden úkon [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „advokátní tarif“] celkem částku 6.200 Kč. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 600 Kč (2 x 300 Kč dle ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se nárok o částku odpovídající této dani, která činí 1.428 Kč. Jelikož má stěžovatel právo na náhradu těchto nákladů vůči žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaný povinen nahradit stěžovateli k rukám jeho zástupce náklady řízení o žalobě ve výši 8.228 Kč.

V řízení o kasační stížnosti představovaly náklady řízení odměna a náhrada hotových výdajů jeho zástupce. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) částku 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů se pak sestává z paušální částky 300 Kč (ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se nárok o částku odpovídající této dani, která činí 714 Kč. Jelikož má stěžovatel právo na náhradu těchto nákladů vůči žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že

je žalovaný povinen nahradit stěžovateli k rukám jeho zástupce náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč.

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

V Brně dne 24. března 2016

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu