



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **A. F. alias N. I.**, zast. Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Dušní 907/10, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Křižíkova 12, Praha 8, proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 11. 2015, č. j. KRPA-295047-48/ČJ-2015-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 1. 2016, č. j. 1 A 94/2015 – 35,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Jindřichu Lechovskému, advokátovi se sídlem Dušní 907/10, Praha 1, **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč a bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba podaná proti rozhodnutí žalované specifikovanému v záhlaví, kterým byla prodloužena doba zajištění stěžovatele dle § 124 odst. 3 zákona č.

326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), o 60 dní.

[2] Stěžovatel byl dne 20. 7. 2015 na území České republiky, ve vlaku jedoucím z Budapešti do Berlína, kontrolován policejní hlídkou. Ta zjistila, že není schopen prokázat svoji totožnost. Uvedl, že je mu 16 let, proto mu byl stejného dne ustanoven opatrovník a bylo vydáno rozhodnutí o zajištění cizince podle § 124 odst. 1 písm. b) v návaznosti na § 124 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Doba zajištění byla stanovena na 30 dnů. Protože jeho vzhled neodpovídal věku 16 let, bylo dne 31. 7. 2015 ve Fakultní nemocnici Brno provedeno lékařské vyšetření za účelem zjištění jeho skutečného věku, kterým bylo zjištěno, že osifikace skeletu jeho ruky odpovídá věku 18 a více roků. Dne 18. 8. 2015 bylo vydáno první rozhodnutí o prodloužení doby zajištění, a to o 90 dnů. Dne 22. 8. 2015 stěžovatel nově uvedl, že se jmenuje I. N., nar. X, státní příslušnost X. Dne 23. 8. 2015 byla zaslána žádost sepsaná stěžovatelem o zjištění totožnosti a vydání náhradního cestovního dokladu Ředitelství služby cizinecké policie. Dne 17. 11. 2015 bylo vydáno napadené rozhodnutí žalované.

[3] Městský soud žalobu zamítl. Konstatoval, že napadené rozhodnutí vyhovuje požadavku řádného odůvodnění ve smyslu § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, a to mimo jiné s ohledem na výčet předpokládaných úkonů potřebných k realizaci vyhoštění a s uvedením odhadu jejich časové náročnosti a zohlednění složitosti případu výkonu správního vyhoštění. Žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, jaké úkony bude pravděpodobně nutno provést k přípravě realizace správního vyhoštění a s ohledem na to stanovila dobu zajištění na 60 dnů. K druhé námitce, že žalovaná stanovila délku trvání zajištění v rozporu se závěry Nejvyššího správního soudu uvedenými v rozsudku ze dne 29. 2. 2012, č. j. 7 As 17/2012 – 36, městský soud uvedl, že zmíněný rozsudek se vztahoval k dnes již zrušeným ustanovením § 200o – 200u zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění ke dni 31. 12. 2013, dnes není použitelný. Odkázal na § 129a zákona o pobytu cizinců, který zrušené instituty nahradil. Navíc zákon o pobytu cizinců v § 172 odst. 5 stanoví, že je možné podat správní žalobu proti rozhodnutí o nepropuštění cizince dle § 129a zákona o pobytu cizinců, o které musí správní soud rozhodnout do 7 dnů.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností z důvodů uvedených v § 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.“).

[5] První kasační důvod spatřuje v nedostání povinnosti pečlivě zvážit průběh správního řízení o vyhoštění a zhodnotit, zda bude samotné vyhoštění možné, tedy zda bude dosaženo účelu zajištění. Upozorňuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2014, č. j. 7 Azs 8/2014 – 20, podle něhož „*musí být řízení o vyhoštění vedeno s náležitou pečlivostí, aktivně a svědomitě. Výkon správního uvážení při rozhodování o prodloužení doby zajištění musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil či nepřekročil jeho meze. [...]* Odůvodnění rozhodnutí o prodloužení zajištění musí obsahovat především úvahu, jaké kroky

pokračování

směřující k vyhoštění správní orgán dosud učinil a z jakého důvodu nebylo dosud možné vyhoštění realizovat.“ Ze spisového materiálu je zřejmé, že od 23. 8. 2015 nebyl podniknut žádný krok k realizaci účelu zajištění, žalovaná se tak nevypořádala s posledními třemi měsíci, které uběhly od předchozího rozhodnutí o prodloužení zajištění. V této době nedošlo k žádnému posunu v procesu realizace vyhoštění a je tak nepravděpodobné, že vyhoštění bude vůbec provedeno. V tomto spatřuje stěžovatel nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, a tím pádem i nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu.

[6] Dále namítal, že šedesátidenní doba zajištění odporuje zákonu, neboť městský soud není schopen, vzhledem ke své přetíženosti, doručovat rozhodnutí ve věcech zajištění cizinců bezodkladně a doručuje je tak často s více než měsíčním prodlením. Není proto zaručeno právo na periodické přezkoumání důvodů zajištění. Neztotožnil se s argumenty soudu, kterými vypořádal uvedenou námitku a označil je za zcela mimoběžné, respektive nepřezkoumatelné. Pro případ, že by kasační soud dospěl k závěru, že argumentace městského soudu je přezkoumatelná, namítl také její nezákonnost. Soud neshledal prodlevy ve svém rozhodování, ve spojení s oprávněním podat žádost o propuštění podle § 129a zákona o pobytu cizinců až po třiceti dnech od právní moci rozhodnutí o žalobě, za důvod k tomu, aby žalovaná stanovila dobu zajištění v kratší délce. Prakticky ovšem dochází k tomu, že zajištění cizinci mohou žádat o propuštění ze zajištění až po třech měsících od rozhodnutí o zajištění. K následnému soudnímu přezkumu tedy může dojít až v době, kdy je rozhodnuto o prodloužení zajištění, což popírá smysl institutu žádosti o propuštění ze zajištění a soudního přezkumu. Stěžovatel připomněl, že Nejvyšší správní soud se již vyjádřil k otázce periodického přezkumu zákonnosti zbavení svobody v rozsudku sp. zn. 7 As 17/2012, který je použitelný i za platnosti nové úpravy. Vzhledem ke všem uvedeným skutečnostem navrhl, aby kasační soud zrušil napadený rozsudek.

[7] Žalovaná se k podané kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[9] V první řadě se soud musel zabývat namítanou nepřezkoumatelností. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že by k ní byl povinen soud přihlédnout i bez námítky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[10] Je pravdou, že způsob vypořádání námítky týkající se nezákonnosti prodloužení délky doby zajištění městským soudem byl na samé hranici přezkoumatelnosti. Ačkoliv městský soud výslovně nereagoval na všechny argumenty vznesené stěžovatelem v žalobě, je z napadeného rozsudku seznatelné to, že městský soud považoval rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 17/2012 za nadále nepoužitelný s ohledem na změnu právní úpravy. Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí nemůže být pojmána tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každé jednotlivé tvrzení účastníka řízení (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, či ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09). Vzhledem k tomu, že v případě stěžovatele nedošlo k namítanému možnému nedostatku na straně městského soudu, nelze soudu zcela vyčítat to, že se k této hypotetické možnosti výslovně nevyjádřil.

[11] Stejně tak se zabýval případnou nepřezkoumatelností rozhodnutí žalované, neboť jak již Nejvyšší správní soud judikoval, například v rozsudku ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91: „*Přezkoumal - li Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného, které pro absenci odůvodnění, nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti rovněž své rozhodnutí.*“ Kasační soud proto zkoumal, zda lze z napadeného rozhodnutí zjistit, jaké úvahy vedly žalovanou k prodloužení zajištění.

[12] Z napadeného rozhodnutí zjistil, že žalovaná vzala v úvahu následující skutečnosti. K realizaci správního vyhoštění je nutno v prvé řadě potvrdit skutečnou identitu stěžovatele, proto byla dne 23. 8. 2015 zaslána žádost o zjištění jeho totožnosti. Teprve po jejím potvrzení může příslušný správní orgán požádat o vydání náhradního cestovního dokladu, který je nutný k samotné realizaci vyhoštění. Tento orgán vyhotoví dožádání, které zašle se všemi potřebnými doklady na příslušný zastupitelský orgán. Posléze je nucen vyčkat reakce zastupitelského orgánu. Průměrná doba vydání náhradního cestovního dokladu je minimálně 50 – 60 dnů. Tato doba se však odvíjí od poskytnutých informací cizincem v rámci sepisování žádosti o ověření totožnosti. Zastupitelský úřad během prvně prodloužené doby na výzvu nereagoval, proto žalovaná prodloužila zajištění o dalších 60 dnů, a to rovněž s ohledem na dobu nutnou k zabezpečení přepravních dokladů, kdy je nutné obstarat letenku nebo vyjednat průvoz cizince přes jiné státy Evropské unie, zajistit policejní eskortu a komunikovat se státem Benin o vzetí zpět cizince do domovského státu.

[13] Za popsanych okolností žalovaná oprávněně předpokládala, že k vystavení dokladu dojde. Nelze konstatovat, že by byla nečinná, že by nepodnikala žádné kroky k dosažení účelu zajištění, tedy kroky směřující k vyhoštění.

[14] Podle stěžovatele sice spisový materiál neobsahuje dostatek podkladů pro závěr, že žalovaná postupovala při realizaci správního vyhoštění dostatečně aktivně, ovšem nijak neupřesňuje, jaké konkrétní postupy žalovaná opomněla, když ve skutečnosti musela čekat na kroky ze strany zastupitelských orgánů. Zdržení realizace správního vyhoštění totiž nepadalo na vrub pasivitě žalované, ale dvěma souběžně působícím skutečnostem.

[15] Především stěžovatel cestoval přes české státní území, nemaje cestovní doklady, a zastupitelské orgány jeho země původu byly pomalé při ztotožňování a vyhotovování jeho náhradních cestovních dokladů. To je ovšem zdržení, které žalovaná neměla jak ovlivnit za situace, kdy ona sama učinila, co bylo potřeba.

pokračování

[16] Zároveň nebylo nijak vyloučeno, že obdrží od zastupitelských orgánů své země původu náhradní cestovní doklady kdykoli, třeba i velmi krátkou dobu poté, co bylo jeho zajištění prodlouženo napadeným rozhodnutím.

[17] Nelze ani přehlédnout fakt, že uvedl svoje údajně pravé jméno, příjmení a datum narození až při výslechu dne 22. 8. 2015, tedy po té, co byl konfrontován s lékařským nálezem, který vyvrátil, že mu je 16 let, a poté, co bylo vydáno první rozhodnutí o prodloužení zajištění. Za této situace nebylo vyloučeno, že bude možno realizovat jeho vyhoštění.

[18] Pokud žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, že doba vydání náhradního cestovního dokladu je minimálně 50 – 60 dnů a uvedla i další výše popsané okolnosti, je z toho zřejmé, že původně stanovená doba prvního prodloužení ze dne 18. 8. 2015 v délce 90 dnů nebyla dostatečná, ale pokud by stěžovatel obdržel náhradní cestovní doklad, není důvod se domnívat, že by realizace těch kroků, které byly v dispozici žalované, trvala tak dlouho, že by doba, o niž bylo zajištění prodlouženo, nedostačovala. Naopak je třeba ocenit, že žalovaná byla při svém postupu vedena snahou o minimální zásah do jeho osobní svobody, když prodlužovala dobu zajištění pouze postupně s tím, jak se prodlužovalo čekání na nezbytnou aktivitu ze strany beninských zastupitelských orgánů.

[19] Nejvyšší správní soud uznává, že to, že důvody prvního prodloužení zajištění ze dne 18. 8. 2015 a druhého prodloužení zajištění (napadené rozhodnutí) jsou velmi podobné, ztěžuje srozumitelnost napadeného rozhodnutí. I tak ovšem důvody pro druhé prodloužení zajištění seznatelné jsou. Lze tedy shrnout, že sama žalovaná nebyla při realizaci správního vyhoštění pasivní a že zdržení při realizaci vyhoštění bylo způsobeno výlučně pasivitou orgánů země původu stěžovatele v kombinaci s tím, že sám cestoval bez cestovních dokladů a vědomě uváděl nesprávné identifikační údaje. Tyto skutečnosti nelze klást k tíži žalované a v dané situaci nezakládaly nezákonnost jejího rozhodnutí o prodloužení doby zajištění (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 3 Azs 283/2015 – 62 a ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 Azs 3/2016 – 72).

[20] Z výše uvedených důvodů kasační soud souhlasí se závěrem městského soudu, že napadené rozhodnutí je řádně odůvodněno, když je v něm uveden výčet předpokládaných úkonů potřebných k realizaci vyhoštění s uvedením odhadu jejich časové náročnosti a zohlednění složitosti případu výkonu správního vyhoštění.

[21] Kasační soud se neztotožňuje ani s druhou kasační námitkou týkající se odepření práva na přístup k soudu z důvodu přetížení městského soudu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 4. 2016, č. j. 4 Azs 45/2016 – 19, k této otázce vyslovil: „*Nejvyšší správní soud se v neposlední řadě nemůže ztotožnit s výtkou stěžovatele, že je mu v důsledku přetíženosti městského soudu upíráno právo na přístup k soudu s ohledem na dobu jeho zajištění. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 17/2012 není na místě, neboť se týká předchozí právní úpravy soudního přezkumu zajištění cizinců. Nelze ji tudíž přenést na současné soudní řízení, jež je ve vztahu k přezkumu rozhodnutí o zajištění vázáno velmi striktními lhůtami. Pokud je konkrétní soudní řízení zatíženo průtahy, je tato situace řešitelná poté, co nastane, a to prostřednictvím postupu dle § 174a zákon a o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů. Nelze ji však v žádném*

případě vytýkat žalovanému, který v době vydání rozhodnutí o zajištění cizince, nemůže v žádném případě předjímat, zda zajištěný cizinec podá řádnou správní žalobu a kterému senátu, resp. samosoudci (kteří jsou dle mínění stěžovatele při vyřizování takovýchto věcí pomalejší) taková věc podle rozvrhu práce připadne. Za podstatné Nejvyšší správní soud považuje to, že stěžovatel měl v posuzované věci právo na přístup k soudu zachováno, neboť podal jak včasnou správní žalobu, tak i následnou kasační stížnost.“ Kasační soud neshledal důvod proč se odklonit od tohoto již prezentovaného názoru, a tedy nepovažuje tento postup městského soudu za nezákonný.

[22] Nadto Nejvyšší správní soud dodává, že 4. senát se v citovaném rozsudku sp. zn. 4 Azs 45/2016 – 19 přiklonil k danému názoru dokonce i za situace, kdy soud prvního stupně vyhlásil rozsudek dne 21. 1. 2016, ale nabyl právní moci až dne 22. 2. 2016. V tomto případě tedy došlo k určité prodlevě mezi vyhlášením rozsudku a jeho doručením. Přesto neshledal 4. senát, že by tato okolnost měla vliv na posouzení zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí. V nyní projednávaném případě ovšem ani k výše uvedené prodlevě nedošlo. Rozsudek městského soudu byl vyhlášen dne 4. 1. 2016 a nabyl právní moci stejného dne. Stěžovatel tedy v tomto případě navíc pouze brojí proti teoretické možnosti, která může nastávat a ne proti konkrétnímu nezákonnému postupu městského soudu, kterým by bylo zasaženo přímo do jeho práv.

[23] Z výše uvedených důvodů považuje soud i druhou kasační námitku za nedůvodnou, a proto rozhodl tak, jak je ve výroku rozsudku uvedeno.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil žádné z kasačních námitek, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, 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.

[26] Nejvyšší správní soud dále ustanovenému zástupci přiznal odměnu za zastupování (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Jde o odměnu za 1 úkon právní služby (doplnění kasační stížnosti), celkem v částce 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů] a náhradu hotových výdajů, celkem 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), celkem tedy 3 400 Kč. Ustanovený právní zástupce je plátcem DPH, a proto se částka zvyšuje o příslušnou sazbu DPH, celkem tedy na 4 114 Kč. Přiznaná odměna bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 19. května 2016

JUDr. Barbara Pořízková

pokračování

předsedkyně senátu