



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní Mgr. Michorovou ve věci

žalobce: **M. B.**, narozeného ...,
státní příslušnost: Tunisko,
t. č. pobytem: ZZC Balková, Balková 1, 331 65 Tis u Blatna

proti
žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**
sídlem Kaplanova 2055/4, 148 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 2. 2021, čj.: KRPA-296893-31/ČJ-2020-000022,

takto:

- I. Rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, ze dne 12. 2. 2021, čj.: KRPA-296893-31/ČJ-2020-000022, se ruší a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalobci se náhrada nákladů řízení nepřiznává.
- III. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce byl poprvé zajištěn podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) na základě rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy (dále jen „žalovaná“) ze dne 20. 11. 2020, čj.: KRPA-296893-14/ČJ-2020-000022, a to na dobu 90 dnů. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

žalobou u zdejšího soudu, kterou soud zamítl rozsudkem ze dne 19. 1. 2021, čj. 4 A 72/2020-48. Rozsudek nabyl právní moci dne 26. 1. 2021.

2. Žalobce se nyní domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalované ze dne 12. 2. 2021, čj. KRPA-296893-31/ČJ-2020-000022, jímž bylo prodlouženo jeho zajištění podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců za účelem jeho správního vyhoštění o dalších 90 dnů (§ 125 odst. 1 citovaného zákona).

II. Obsah žaloby

3. Žalobce nejdříve obecně namítl porušení § 3, § 50 odst. 2, 3 a 4, a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), neboť žalovaná nezjistila stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, neopatřila si dostatek podkladů pro vydání rozhodnutí ve vztahu k realizaci správního vyhoštění a následné zákonnosti prodloužení zajištění žalobce, nepřihlédla ke všemu, co vyšlo v řízení najevo a odůvodnění napadeného rozhodnutí je nedostatečné stran hodnocení podkladů rozhodnutí, proto není zřejmé, jaké konkrétní úkony budou v době dalšího zajištění žalobce činěny a v jakém čase, a zda je správní vyhoštění vůbec realizovatelné. Dále žalobce namítl porušení § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).
4. Žalobce namítl, že napadené rozhodnutí je nezákonné. Nezákonnost rozhodnutí o prodloužení zajištění odůvodnil tvrzením, že dosud nebyl žalobci vystaven náhradní cestovní doklad potřebný k vycestování do vlasti a zabezpečeny veškeré náležitosti k realizaci výkonu správního vyhoštění, tudíž vyhoštění nelze provést. Z napadeného rozhodnutí prý totiž vůbec nevyplývá, na základě čeho se žalovaná domnívá, že náhradní cestovní doklad bude žalobci vydán v prodloužené době zajištění. Při tom žalobce odkázal na povinnosti správních orgánů v souvislosti s rozhodováním o prodloužení zajištění vyslovené v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu (NSS), sp. zn. 1 As 119/2011, 1 As 143/2020, 1 As 93/2011, 9 As 5/2010, 1 As 12/2009, a dále usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 7 As 79/2010.
5. Z rozhodnutí o prodloužení zajištění plyne pouze tolik, že doba zajištění byla žalobci stanovena s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění, konkrétně nutnosti ověření totožnosti ze strany Velvyslanectví Tuniska a následného vystavení náhradního cestovního dokladu. Takto vyjádřené odůvodnění prodloužení zajištění však dle žalobce nedává žádnou představu časového horizontu, kdy by mohlo k ověření totožnosti dojít, a zda vůbec. Žalovaná přitom neuvedla žádné konkrétní případy z praxe potvrzující reálnost realizace vyhoštění žalobce v prodlouženém termínu. Naopak, žalobci je známo, že spolupráce v tomto ohledu je s tuniskou stranou problematická. Žalobce má za to, že z dosavadního postupu a aktuálního přerušení dopravy s ohledem na současnou situaci (pandemie onemocnění COVID-19) – k čemuž žalovaná rovněž nic neuvedla - svědčí vše na nemožnost provedení vyhoštění. Žalobce dále upozornil, že dle Ředitelství služby cizinecké policie (ŘSCP) nemá tento správní orgán dosud žádný výstup ze strany Velvyslanectví Tuniska týkající se otázky ověření totožnosti žalobce, ani v jaké fázi je toto řízení. Napadené rozhodnutí tak není podpořeno ani minulou praxí, ani aktuální faktickou možností repatriace ze strany Tuniska.

6. Žalobce k tomu odkázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) týkající se podmínek zbavení osobní svobody jednotlivce v souvislosti s probíhajícím vyhoštěním, konkrétně na rozhodnutí velkého senátu ve věci *S. proti Spojenému království*, stížnost č. 13229/03, rozhodnutí velkého senátu ve věci *Ch. proti Spojenému království*, stížnost č. 22414/93, ve věci *M a další proti Bulharsku*, stížnost č. 41416/08, a dále rozhodnutí ve věci *Mikolenko proti Estonsku*, *Louled Massouud proti Maltě*, které se rovněž zabývají otázkou zajištění cizince v případě neproveditelnosti správního vyhoštění. Podstatné je, že z uvedené judikatury plyne podmínka „reálného předpokladu pro vyhoštění“, což v případě žalobce není splněno. Pravděpodobná absence reálného předpokladu pro vyhoštění přitom představuje dle odkazované judikatury ESLP porušení čl. 5 odst. 1 Úmluvy. Pouhá teoretická možnost, že se cizince snad někdy v budoucnu podaří vyhostit, z hlediska příslušných ustanovení evropských předpisů nestačí.
7. Žalobce dále namítl, že prohlášení na str. 6 napadeného rozhodnutí o tom, že jsou ze strany Velvyslanectví Tuniska činěny veškeré možné kroky, aby byl žalobci vydán náhradní cestovní doklad, a dále, že zdlouhavost procesu je odůvodněna nespoluprací žalobce ve věci (který se naopak dobrovolně dostavil na policii a spolupracoval) se nezakládají na podkladech vyplývajících z rozhodnutí.
8. Ze všech těchto důvodů považuje žalobce rozhodnutí o prodloužení zajištění za nezákonné a v rozporu s čl. 5 odst. 1 Úmluvy. Zdůraznil, že zajištění představuje nejzazší prostředek, kterým může být zasazeno do práva na osobní svobodu cizince ve smyslu čl. 8 odst. 1 Listiny. Současně poukázal i na své zdravotní problémy (HIV pozitivita, cukrovka), v důsledku kterých se jeho zdravotní stav v zajišťovacím zařízení zhoršuje, a to i po psychické stránce.
9. Žalobce proto navrhl zrušení napadeného rozhodnutí.

III. Vyjádření žalované

10. Žalovaná k žalobě uvedla, že napadené rozhodnutí jasně a konkrétně obsahuje skutečnosti, které jí vedly k jejímu vydání. Při svém rozhodování žalovaná zhodnotila veškeré okolnosti, které jasně a zřetelně označila. Žalobce pobýval a pracoval na území ČR bez pobytového a pracovního oprávnění, a dále, mařil též výkon rozhodnutí o uložení správního vyhoštění, které mu bylo vydáno v roce 2019. Do pozice neoprávněně pobývajícího cizince se dostal na základě svého nezodpovědného chování a nerespektování rozhodnutí správních orgánů, kdy nevycestoval z území ČR ve stanovené době po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, a navíc i po zamítavém ukončení řízení o žádosti o mezinárodní ochranu.
11. K samotné přípravě realizace vyhoštění žalovaná uvedla, že vycházela zejména ze sdělení Ředitelství služby cizinecké policie o zjišťování totožnosti žalobce na zastupitelském úřadě v Tunisku ze dne 11. 2. 2021. Z dosavadního průběhu ověřování totožnosti bylo zřejmé, že stávající lhůta zajištění je nedostačující. V případě prodloužení doby zajištění žalobce, který je evidován v informačním systému smluvních států Evropské unie (EU) jako nežádoucí cizinec, postupovala žalovaná dle svého názoru plně v souladu se zákonem. Požadované vystavení náhradního cestovního dokladu žalobce nebylo v době vydání napadeného rozhodnutí ze strany Velvyslanectví Tuniska v Praze nikterak zpochybněno. V době vydání napadeného rozhodnutí tak existoval reálný předpoklad realizace správního vyhoštění žalobce.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

12. Žalovaná závěrem svého vyjádření dodala, že dne 5. 3. 2021 byl žalobce propuštěn ze zařízení pro zajištění cizinců podle § 127 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jelikož odpadly důvody jeho zajištění.
13. Žalovaná navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

14. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále „s. ř. s.“).
15. Soud při posuzování věci vyšel z následující právní úpravy.
16. Podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců *[p]olice 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.*
17. Podle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *[d]oba 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.*
18. K tomu ze správního spisu soud zjistil následující pro posouzení žalobních námitek relevantní skutečnosti. Žalobce se dobrovolně dne 19. 11. 2020 dostavil na Odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort. Nepředložil žádný cestovní doklad, svou totožnost uvedl pouze ústním prohlášením. Provedenou lustrací v evidencích Policie ČR bylo zjištěno, že je žalobce veden v evidenci SIS-II jako nežádoucí cizinec. Je takto veden z toho důvodu, že mu bylo uloženo správní vyhoštění pod čj. KRPC-112037-19/ČJ-2019-020023, s platností od 16. 10. 2019 do 31. 10. 2021, a s vykonatelností od 31. 10. 2019.
19. Se žalobcem byl sepsán protokol o podání vysvětlení dne 20. 11. 2020. Žalobce do tohoto protokolu uvedl, že je mu známo, že byl v srpnu 2019 zajištěn Policií ČR na pracovišti v Českých Budějovicích. Dostal nějaký papír z důvodu zamítnutí azylového řízení a měl lhůtu k vycestování po azylu do 30 dnů. Poté vycestoval do Kostelce nad Orlicí, kde mu bylo dáno vízum na 30 dnů a bylo mu řečeno, ať dojde do Zastávky u Brna podat další žádost o azyl. Tam mu bylo řečeno, že podal žádost o azyl v roce 2014 a v roce 2017. Poté vycestoval do Prahy, kde se dostal na ulici a začal brát drogy. Pokud jde o to, že nevycestoval, uvedl, že nevěděl, že má vycestovat a ani nevěděl, že je veden v evidenci ENO. Pokud jde o cestovní doklad, uvedl, že cestovní doklad neměl, dříve měl cestovní pas, je to asi osm let zpět. Jednalo se o cestovní pas Tuniska, ani neví, zda pozbyl platnost a kde ho ztratil. Naposledy zůstal u právního zástupce v Itálii a neví, kde je teď. K dotazu, zda má peníze na složení finanční záruky uvedl, že peníze nemá, je bez domova a nemá adresu pro doručování.
20. Žalovaná poté vydala dne 20. 11. 2020 rozhodnutí, kterým rozhodla o zajištění žalobce podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců na dobu 90 dnů, tj. od 20. 11. 2020 do

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

18. 2. 2020. Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou u zdejšího soudu, který ji rozsudkem ze dne 19. 1. 2021, čj. 4 A 72/2020-48, zamítl. Proti uvedenému rozsudku podal žalobce dne 8. 2. 2021 kasační stížnost vedenou NSS pod sp. zn. 1 Azs 25/2021, o které nebylo zatím rozhodnuto.
21. Ve správním spisu je dále založeno sdělení Ředitelství služby cizinecké policie (ŘSCP) ze dne 11. 2. 2021, čj. CPR-38076-6/ČJ-2020-930310-T225, které bylo žalované doručeno téhož dne, a z něhož vyplývá aktuální postup a stav řízení v souvislosti se zjišťováním totožnosti žalobce a opatřováním jeho náhradního cestovního dokladu. Veškeré dokumenty potřebné k obstarání výše uvedeného obdrželo ŘSCP dne 25. 11. 2020. Vzhledem k tomu, že Velvyslanectví Tuniska vyžaduje pro uvedené účely též daktyloskopickou kartu, požádalo ŘSCP o její poskytnutí Kriminalistický ústav dne 7. 12. 2020. Daktyloskopickou kartu obdrželo dne 4. 1. 2021. Posléze dne 5. 1. 2021 zaslalo ŘSCP zkompletované podklady ke zjištění totožnosti a k vydání náhradního cestovního dokladu na Velvyslanectví Tuniska v Praze. Jelikož uvedené zastupitelství na žádost ŘSCP nijak nereagovalo, zaslalo ŘSCP opětovnou žádost v uvedené věci dne 4. 2. 2021. ŘSCP v citovaném sdělení uzavírá, že ke dni 11. 2. 2021 tuniská strana na žádosti neposkytla žádnou odpověď.
22. Poté, dne 12. 2. 2021, tj. 6 dnů před koncem původní doby zajištění, vydala žalovaná napadené rozhodnutí o prodloužení zajištění žalobce o dalších 90 dnů. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaná uvedla, že při rozhodování o prodloužení doby zajištění vycházela ze skutečností, které zjistila ohledně pobytové historie žalobce, které podrobně zrekapitulovala (*jak plyne z obsahu odůvodnění původního rozhodnutí o zajištění ze dne 20. 11. 2020, tyto skutečnosti byly též důvodem pro původní zajištění žalobce – pozn. soudu*). Dále žalovaná odkázala na sdělení ŘSCP, které v rozhodnutí citovala. Žalovaná dle svých tvrzení tak nebyla dosud oprávněna realizovat vyhoštění žalobce. Konstatovala, že kroky k ověření totožnosti žalobce a k vydání jeho náhradního cestovního dokladu již byly podniknuty, avšak proces je ještě v běhu a nelze přesně stanovit, kdy bude totožnost žalobce ověřena a kdy mu bude vydán náhradní cestovní doklad. Žalovaná konstatovala, že reálný předpoklad realizace výkonu vyhoštění z území ČR existuje, a to ve stanovené době trvání zajištění, a tudíž je realizace vyhoštění potenciálně možná. Žalovaná dále uvedla, že v jednání žalobce spatřuje rozpor se zájmem společnosti na dodržení podmínek pro vstup a pobyt cizinců na území ČR a jako příslušný správní orgán je povinna předcházet protiprávní činnosti a porušování právních předpisů v této oblasti adekvátně řešit. K zajištění bylo přistoupeno z důvodu, že v případě žalobce by bylo uložení zvláštních opatření za účelem vycestování ve smyslu § 123b zákona o pobytu cizinců neúčelné, a poté odůvodnila neúčelnost každého ze zvláštních opatření jednotlivě a v souladu s judikaturou NSS (sp. zn. 5 Azs 20/2016).
23. K samotnému prodloužení doby zajištění pak žalovaná na str. 6, druhý a třetí odstavec napadeného rozhodnutí uvedla, že jelikož nebylo možné zajistit v době trvání dosavadní lhůty zajištění realizaci správního vyhoštění žalobce, přistoupila k prodloužení zajištění o 90 dnů s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění. K tomu uvedla, že jelikož žalobce nedisponuje cestovním dokladem, je nutné zajistit cestovní doklad náhradní. Z praxe je žalované známo, že proces ověřování totožnosti státních příslušníků Tuniska je velmi zdoluhavý, nikoliv však nemožný. Překážka realizace vyhoštění žalobce bude prolomena rozhodnutím ve věci a vystavením náhradního cestovního dokladu, přičemž ze sdělení ŘSCP ze dne 11. 2. 2021 vyplynulo, že k tomu

byly již podniknuty kroky, avšak proces je stále v běhu a nelze předem stanovit, kdy bude ověřena totožnost žalobce a vydán náhradní cestovní doklad. Pro absenci náhradního cestovního dokladu není pak možné přistoupit k zabezpečení dalších náležitostí nezbytných k realizaci vyhoštění. Při stanovení doby trvání zajištění přihlédla žalovaná rovněž k době, která je nutná k zabezpečení přepravních dokladů (obstarání letenky, vyjednání průvozu přes jiné státy EU, kdy je nutné zajistit policejní eskortu, komunikace se státem o vzetí cizince zpět do domovského státu). Dodala, že i po vydání náhradního cestovního dokladu se doba zabezpečení uvedených dalších náležitostí pohybuje nejméně okolo 30 kalendářních dní. Dále žalovaná uvedla, že jelikož jsou činěny veškeré možné kroky ze strany Policie ČR, i ze strany zastupitelského úřadu země původu žalobce, aby mu byl vydán náhradní cestovní doklad, a jde pouze o složitější a zdlouhavější proces z důvodu nespolupráce žalobce ve věci, je i přes současnou absenci cestovního dokladu realizace správního vyhoštění žalobce potenciálně možná. Žalovaná uzavřela, že v prodloužené době zajištění již bude moci být naplněn cíl rozhodnutí, kterým je ukončit pobyt žalobce na území členských států EU, proto je žalovaná přesvědčena, že stanovená doba trvání zajištění je přiměřená.

24. Ze správního spisu dále vyplývá, že ŘSCP informovalo přípisem ze dne 25. 2. 2021 o obdržení dopisu Velvyslanectví Tuniska z téhož dne, No 12/2021/CL, v němž bylo sděleno, že na základě informací od příslušných tuniských orgánů se v případě žalobce nejedná o státního příslušníka Tuniska. Z tohoto důvodu nebude možné pro žalobce vystavit náhradní cestovní doklad a zrealizovat jeho správní vyhoštění. Na základě příkazu ze dne 2. 3. 2021, čj. KRPA-269893-34/ČJ-2020-000022-ZZC, byl žalobce posléze ke dni 5. 3. 2021 ze zajištění propuštěn.
25. Soud předně konstatuje, že skutečnost, že žalobce byl v průběhu řízení před soudem již propuštěn ze zajištění, tak, jak vyplynulo z vyjádření žalované k žalobě a z předloženého správního spisu, není důvodem pro upuštění od meritorního přezkumu napadeného rozhodnutí, jako tomu bylo v minulosti na základě § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 20. 1. 2019, neboť takový postup by byl v rozporu s právem Evropské unie, a to s čl. 15 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 „návrátová směrnice“), a s čl. 6 a čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení s čl. 5 odst. 4 a 5 Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod uveřejněných pod č. 209/1992 Sb. (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2017, čj. 6 Azs 320/2017-20, č. 3683/2018 Sb. NSS). Toto ustanovení bylo posléze zrušeno Ústavním soudem (nález ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17).
26. Soud proto pokračoval v meritorním přezkumu. Dospěl přitom k závěru, že žaloba je **důvodná**.
27. O žalobě soud rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců bez nařízení ústního jednání. Žalobce ani žalovaná nařízení jednání nepožadovali a soud neshledal jednání jako nezbytné, navíc soud postupoval podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., kdy shledal vady řízení, a to nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v otázce prodloužení doby zajištění, a dále neexistenci opory skutkového stavu, který vzala žalovaná za základ pro své rozhodnutí, ve správním spisu.

28. Soudy ve správním soudnictví opakovaně judikují, že zajištění představuje mimořádné opatření, při němž dochází k zásadnímu omezení osobní svobody jedince. Je proto přípustné toliko při splnění podmínek uvedených v zákoně o pobytu cizinců a návratové směrnici, musí však především vyhovovat i požadavkům definovaným ústavním pořádkem ČR (čl. 8 Listiny, čl. 5 Úmluvy, čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech).
29. V rozsudku NSS ze dne 13. 8. 2020, čj. 1 Azs 143/2020-48, na který odkazoval též žalobce v žalobě, NSS mimo jiné připomněl, jaké požadavky musí být naplněny, aby bylo možné využití zajištění jako prostředku ospravedlnit. Prodloužení zajištění je možné tehdy, jestliže vyhoštění bude alespoň potenciálně možné (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS). Zajištění musí především sledovat vymezený účel, kterým je v případě žalobce realizace správního vyhoštění. Dále platí, že zajištění nesmí přesáhnout přiměřenou dobu ke sledovanému cíli (rozhodnutí velkého senátu ESLP ze dne 29. 1. 2008 ve věci *Saadi proti Spojenému království*, stížnost č. 13229/03). NSS též poukázal na nezbytnost vedení řízení o správním vyhoštění s náležitou pečlivostí. V bodě [23] k tomu konkrétně uvedl, že: „[p]odle Evropského soudu pro lidská práva lze zbavení osobní svobody podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv ospravedlnit pouze probíhajícím vyhošťovacím nebo vydávacím řízením. Pokud takové řízení není vedeno s náležitou pečlivostí, zajištění přestává být v souladu s tímto ustanovením. Je tedy nutné posuzovat, zda délka řízení o vyhoštění nebyla nepřiměřeně dlouhá (rozhodnutí velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 11. 1996 ve věci *Chahal proti Spojenému království*, stížnost č. 22414/93). Správní orgány jsou povinny při rozhodování o zajištění za účelem správního vyhoštění aktivně a svědomitě postupovat v řízení o správním vyhoštění, aby důvody trvajících zajištění byly ospravedlnitelné. Pokud však tento řádný postup směřující k vyhoštění cizince nepřetržitě po celou dobu zajištění bez rozumného důvodu, zajištění cizince přestává být oprávněné (rozhodnutí ESLP ze dne 11. 10. 2011 ve věci *M. a ostatní proti Bulharsku*, stížnost č. 41416/08).“
30. Aby bylo možné přistoupit k zajištění za účelem realizace správního vyhoštění, je tedy nezbytné, aby správní řízení o vyhoštění bylo vedeno řádně, a aby žalovaná postupovala náležitě svědomitě. Jak rovněž uvedl 1. senát NSS v citovaném rozsudku „[p]ři přezkumu rozhodnutí o prodloužení doby zajištění ve správním soudnictví jsou soudy povinny k žalobní námitce přezkoumat, zda zajištění cizince je oprávněné a zda policie postupuje v řízení o správním vyhoštění s náležitou pečlivostí, aktivně, svědomitě a bez zbytečných průtahů. Soudní přezkum zákonnosti zajištění zahrnuje rovněž hodnocení, zda zajištění cizince směřuje k jeho primárnímu cíli. Není přípustné, byl-li cizinec jednou zajištěn za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, aby mohl správní orgán jeho zajištění libovolně prodlužovat až do maximální délky zajištění uvedené v § 125 zákona pouze s odkazem na to, že trvají obavy, že by mohl mařit účel správního vyhoštění. Bez zkoumání procesní aktivity správního orgánu v řízení o vyhoštění by zásah do osobní svobody cizince zůstal bez ochrany a takto limitovaná soudní ochrana by nemohla vyloučit svévolné postupy správních orgánů. Správní orgán proto musí především zdůvodnit, jaké kroky směřující k vyhoštění dosud učinil a z jakého důvodu nebylo dosud možné vyhoštění realizovat.“ (bod [24] cit. rozsudku NSS).
31. Jedním z předpokladů řádného postupu žalované je kvalitní a dostačující odůvodnění rozhodnutí o prodloužení zajištění. Dle rozsudku NSS ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 93/2011-79, „[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.).“ (podtržení doplnil městský soud).

32. Námitky žalobce spočívaly v tvrzení o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, pokud jde reálnou pravděpodobnost, že v prodloužené době již bude ověřena totožnost žalobce a bude mu vydán náhradní cestovní doklad, dále v otázce časového odhadu jednotlivých kroků k přípravě realizace zajištění, a dále v nevypořádání se s aktuálně probíhající pandemií COVID-19 a jejím dopadem na oblast dopravy. Zastupitelský úřad Tuniska na žádost ŘSCP k vyřízení náhradního cestovního dokladu žalobci nijak nereagovalo a předpokládaný postup nebyl podpořen ani žádným případem z praxe. Dále žalobce namítl nedostatek opory ve správním spisu pro závěry žalované o tom, že jsou ze strany Velvyslanectví Tuniska činěny veškeré možné kroky, aby byl žalobci vydán náhradní cestovní doklad, a o tom, že zdlouhavost celého procesu zapříčinil sám žalobce tím, že nespolupracoval.
33. Po podrobném prostudování obsahu odůvodnění napadeného rozhodnutí žalované, které soud téměř doslovně citoval v bodech 23. a 24. výše, musí soud přisvědčit žalobci, že napadené rozhodnutí trpí vadou nepřezkoumatelnosti. Soud v této souvislosti připomíná bohatou a ustálenou judikaturu NSS k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudů, která je aplikovatelná i na rozhodnutí správních orgánů, z níž velmi stručně řečeno vyplývá, že nelze-li z napadeného rozhodnutí seznat důvody pro jeho vydání, je potřeba jej zrušit (viz. např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, srov. též rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24, a tam citovanou judikaturu).
34. V projednávaném případě byla žalovaná povinna jasně a přezkoumatelným způsobem odůvodnit *prodloužení* zajištění žalobce o dalších 90 dnů, nikoliv samotné zajištění, jako tomu bylo v předchozím rozhodnutí ze dne 20. 11. 2020. Soud totiž s ohledem na pobytovou historii žalobce nemá pochybnosti o tom, že původní zajištění bylo žalovanou provedeno a odůvodněno v souladu se zákonem, a to i přes skutečnost, že konečné slovo v této věci vysloví teprve NSS v rámci řízení o podané a dosud nerozhodnuté kasační stížnosti žalobce proti původnímu rozhodnutí o zajištění ze dne 20. 11. 2020. Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce na území ČR pobýval a pracoval nelegálně, dokonce byl v období od 16. 3. 2020 – 10. 11. 2020 ve výkonu vazby, a poté pravomocně odsouzen pro násilnou trestnou činnost (rozsudek Okresního soudu v Karviné – pobočka v Havířově, sp. zn. 105 T 43/2020, resp. rozsudek Krajského soudu v Ostravě, sp. zn. 3 To 295/2020), a dále opakovaně nerespektoval uloženou povinnost vycestovat z území. Soud se proto v tomto ohledu plně ztotožňuje s názorem žalované, že pobyt takových osob na území ČR je z hlediska ochrany bezpečnosti a veřejného zájmu v ČR nežádoucí.

35. Na druhou stranu nelze pominout skutečnost, že zásah do osobní svobody jednotlivce, jakým zajištění bezpochyby je, je tak významné prolomení jednoho z nejzákladnějších lidských práv, že jej lze činit pouze ve výjimečných, odůvodněných a zákonem stanovených případech. Proto i v případě nežádoucích osob, jakou je žalobce, je nutno postupovat tak, aby bylo toto jeho právo omezováno pouze v nezbytných a odůvodněných případech. Rezignace na řádné a v rámci možností co nejpodrobnější odůvodnění zajištění či jeho případné prodloužení by vedla k libovůli správních orgánů a ke zhroucení mezinárodního systému garance základního práva jednotlivců na osobní svobodu.
36. S ohledem na formulaci odůvodnění prodloužení zajištění, na kterou soud stručně odkazuje (viz body 23. a 24. výše), soud dospěl k závěru, že nejde o dostatečné odůvodnění prodloužení zajištění žalobce. Je pravda, že žalovaná uvedla, že důvodem dosavadní nemožnosti realizace správního vyhoštění byla objektivní překážka, a sice neexistence cestovního dokladu žalobce. Dále obecně popsala konkrétní kroky, které je v dané fázi řízení stále potřeba zajistit k tomu, aby mohl být žalobce úspěšně vyhoštěn – ověření totožnosti, získání náhradního cestovního dokladu, vyjednání průvozu a policejní eskorty a dalších záležitostí se státem původu, obstarání přepravních dokladů. Žalovaná však již dostatečným způsobem neuvedla, kolik času bude potřeba na konkrétní úkon, a to i s ohledem na omezení v pohybu mezi jednotlivými státy, která s sebou nese aktuálně probíhající pandemie onemocnění COVID-19 ve světě. Žalovaná sice konkretizovala časovou dotaci nezbytnou na závěrečnou fázi realizace vyhoštění, tj. obstarání letenky a průvozu žalobce poté, co bude mít vystaven náhradní cestovní doklad - 30 dnů. Avšak v odůvodnění napadeného rozhodnutí chybí kvalifikovaný odhad času nezbytného pro vyřízení samotného náhradního cestovního dokladu a na komunikaci se zastupitelským úřadem země původu žalobce. Žalovaná pouze uvedla, že potřebný čas na jeho obstarání nelze předem stanovit a že z praxe žalované jde sice o proces zdlouhavý, nikoliv však nemožný. Oproti původnímu rozhodnutí o zajištění cizince, kde žalovaná uváděla, že proces ověření totožnosti a vydání náhradního cestovního dokladu u státních příslušníků třetích zemí se pohybuje od 40-60 dnů, obdobné odůvodnění v případě napadeného rozhodnutí zcela chybí. Současně není ani nijak zohledněna doba, která již uplynula od původního zajištění žalobce, a v níž k ověření totožnosti, ani k vydání náhradního cestovního dokladu ve skutečnosti nedošlo, a nic nenasvědčovalo tomu, že tomu tak v nejbližší době bude. Přitom tato doba - 84 dnů - již výrazně překročila původní odhad žalované ohledně nutné doby zajištění.
37. Jakkoliv tedy soud nepřehlédl okolnosti pobytové historie žalobce na území ČR a členských států EU, které ostatně vedly k uložení správního vyhoštění žalobci, nemohl se spokojit s paušalizovaným odůvodněním prodloužené doby zajištění žalobce, neboť stanovená doba nijak neodrážela konkrétní skutkové okolnosti daného případu, navíc v situaci, kdy zastupitelský úřad země původu nebyl kontaktní. Stanovení prodloužení doby zajištění žalobce o dalších 90 dnů tak nebylo podloženo konkrétními úvahami žalované, a v důsledku toho bylo nezákonné.
38. Dále soud shledal, že odůvodnění napadeného rozhodnutí spočívající v závěrech, že „*jsou ze strany Velvyslanectví Tuniska činěny veškeré možné kroky, aby byl žalobci vydán náhradní cestovní doklad, a o tom, že zdlouhavost celého procesu zapříčinil sám žalobce tím, že nespolupracoval*“ neodpovídají skutečností doloženým ve správním spisu, a nemůžou tak obstát jako odůvodnění prodloužení zajištění žalobce. Ze správního spisu totiž do vydání

napadeného rozhodnutí nevyplynulo, že by Velvyslanectví Tuniska činilo „*veškeré možné kroky*“ k vydání náhradního cestovního dokladu; tuto skutečnost žalovaná pouze předpokládala. Nicméně, uvedený zastupitelský úřad do vydání napadeného rozhodnutí i přes snahu žalované, resp. ŘSCP, nijak nekomunikoval, naopak, byl zcela pasivní. Následné sdělení zastupitelského úřadu země původu žalobce ze dne 25. 2. 2021, tj. po vydání napadeného rozhodnutí, jakož i po písemné urgenci ze strany ŘSCP, že žalobce není státním občanem Tuniska, pak jen potvrzuje, že činnost Velvyslanectví Tuniska nesměřovala k vydání náhradního cestovního dokladu žalobce, a umocňuje závěr o nezákonnosti prodloužení zajištění žalobce.

39. Taktéž tvrzení žalované o nespolupráci žalobce, která měla být údajně příčinou zdouhlostí procesu při ověřování jeho totožnosti a zajišťování náhradního cestovního dokladu, není ve správním spisu ničím podloženo. Soud nepopírá, že žalobce neměl platný cestovní doklad a současně měl více než dostatek časového prostoru v rámci svého neoprávněného pobytu na území ČR k tomu, aby si vyřídil cestovní doklad nový, což jednoznačně ze správního spisu vyplývá. V tomto ohledu tak lze žalobci klást k tíži, že si platný cestovní doklad nevyřídil. V průběhu řízení o zajištění, resp. prodloužení zajištění, však se správními orgány spolupracoval, dokonce se sám dne 19. 11. 2020 dobrovolně dostavil na příslušné pracoviště cizinecké policie (byť již v době svého nelegálního pobytu v ČR) k řešení své pobytové situace. Nepodložené tvrzení o nespolupráci žalobce tak dle názoru soudu nemohlo být bez dalšího důvodem pro prodloužení doby jeho zajištění v délce dalších 90 dnů.

V. Závěr a náklady řízení

40. Soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí trpí vadami řízení, a to nepřezkoumatelností závěrů týkajících se prodloužení doby zajištění pro nedostatek důvodů, a dále vadou, kdy skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu. Proto soud napadené rozhodnutí žalované zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 4 a 5 s. ř. s.).
41. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná neměla ve věci úspěch, proto jí náhrada nákladů řízení nenáleží. Žalobce naopak ve věci úspěch měl, ale žádné náklady řízení neuplatňoval, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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). Případně-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.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

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.

Praha 16. března 2021

Mgr. Darina Michorová v. r.
samosoudkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.