



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní Mgr. Kateřinou Peroutkovou ve věci

žalobce: **X.**, narozený dne -
t. č. v Zařízení pro zajištění cizinců -
zastoupený advokátem Mgr. Tomášem Císařem
sídlem Vinohradská 22, 120 00 Praha 2

proti

žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort**
sídlem Kaplanova 2055/4, 148 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2022, č. j. KRPA-286431-37/ČJ-2021-000022-ZZC

takto:

- I. Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne 21. 1. 2022, č. j. KRPA-286431-37/ČJ-2021-000022-ZZC, se zrušuje.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 8 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. P.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se včas podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, jímž byla podle ust. § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), prodloužena doba zajištění za účelem správního vyhoštění stanovená rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 10. 2021 č.j. KRPA-286431-13/ČJ-2021-000022-ZZC, o 90 dnů.

II. Žalobní body

2. Žalobce namítal, že žalovaný vychází ze zcela nedostatečně zjištěného stavu věci, jeho tvrzení, že žalobce by mařil výkon rozhodnutí o správním vyhoštění a nevycestoval by z území ČR v době jemu stanovené, je pouze domněnkou, žalovaný tento svůj závěr nijak neodůvodnil, není tak řádně opodstatněn důvod zajištění. Pokud žalovaný vycházel z toho, že žalobce bude opakovat své nezákonné jednání z minulosti, jedná se o generalizaci bez zohlednění současného stavu a uvedení jakýchkoli úvah.
3. Byl přesvědčen, že správní orgán je v podstatě nečinný, neboť od zajištění žalobce v říjnu 2021 neučinil reálně žádné úkony (kromě prodloužení zajištění), ani je v napadeném rozhodnutí nezmínil, neodůvodnil dosavadní délku zajištění, které trvá více jak tři měsíce, jedná se o zbytečné nezákonné omezení osobní svobody žalobce. Zajištění není trestem, po jeho dobu je policie povinna konat, nikoli být nečinná. Pokud policie nečinila žádné kroky po dobu dosavadních tří měsíců zajištění, nemůže být odůvodněné ani prodloužení této doby o dalších 90 dnů. Napadené rozhodnutí je tak nezákonné a nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
4. Poukázal na tvrzení žalovaného, dle kterého nejsou žádné záruky řádného chování žalobce, žalovaný však tyto skutečnosti nijak nezkoumal, neprovedl žádný důkaz, vyšel pouze z informací při zadržení žalobce, tedy starších více než tři měsíce. Před vydáním napadeného rozhodnutí žalobce neměl možnost se k věci vyjádřit a uvést své záruky, kdy např. nyní disponuje peněžitou zárukou kolem 30 000 Kč, neměl ani možnost uvést svou adresu, vůbec nevěděl, že bude zajištění prodlouženo. Žalovaný tak řádně nezjistil skutkový stav, spisový materiál neposkytuje oporu pro závěr o neexistenci záruk v rozhodné době, jde o spekulaci žalovaného.
5. Uvedl, že zajištění je mimořádným institutem a krajním opatřením omezení osobní svobody, ke kterému lze přistoupit pouze v případě, kdy by užití jiných mírnějších prostředků nesplnilo daný účel, poukázal na čl. 7 odst. 1 a 8 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2012 č.j. 4 As 16/2012-30. Dle ust. § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců lze vydat rozhodnutí o zajištění, pokud nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, musí být dostatečně odůvodněno, proč nelze použít některé mírnější instituty. V případě žalobce nebyly zjištěny takové důvody, pro které by zajištění mohlo být uloženo,

pouze prohrěšky z minulosti bez uvedení aktuálních důvodů za takový podklad považovat nelze, chybí individualizace rozhodnutí. Pokud jde o možnost užití mírnějších institutů, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, žalovaný tyto prostředky pouze konstatuje, ale reálně se touto možností nezabývá, z odůvodnění není jasné, proč není možné tyto prostředky v současné době (tedy, nikoliv před třemi měsíci) použít. Namísto toho žalovaný pouze stroze rekapituloval pobytovou historii žalobce, napadené rozhodnutí je nezákonné a zasahuje do ústavně zaručených základních práv žalobce. Zajištění je nejzávažnějším opatřením z hlediska omezení osobní svobody jednotlivce, má fakultativní charakter a je nepřípustné, pokud lze jeho účelu dosáhnout mírnějšími prostředky, žalovaný musí vysvětlit, ze kterých konkrétních skutečností vyplývá obava, že se bude vyhýbat realizaci správního vyhoštění a proč nelze daného účelu dosáhnout jinak; obojí však v napadeném rozhodnutí absentuje.

6. Poukázal na zásadu přiměřenosti dle ust. § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), která souvisí s pravidlem racionální zdůvodnitelnosti zásahu (zákazu svévole) a zákazu nadbytečného použití jinak racionálně zdůvodněných nástrojů regulace, upozornil na rozhodnutí Ústavního soudu Pl. ÚS 5/01 a judikaturu Evropského soudního dvora, konkrétně rozsudek ze dne 28. 4. 2011 ve věci C-61/11 PPU, který vychází ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“) a závazně stanovuje postup při maření úředního rozhodnutí o správním vyhoštění tj. zásadu subsidiarity při užití jednotlivých opatření. Žalovaný v daném případě nešetřil oprávněné zájmy dotčené osoby, ani nedbal, aby přijaté opatření odpovídalo okolnostem řešeného případu, rozhodnutí je formalistické, je kladen důraz pouze na skutečnosti neaktuální a v neprospěch žalobce, žalovaný zvolil cestu pro něj procesně jednodušší, avšak rozhodnutí je pro absenci úvah nepřezkoumatelné.
7. Shrnl, že žalovaný pochybil, a to zejména tím, že je nečinný, dále tím, že vůbec neodůvodnil nutnost užití jakéhokoli opatření, tím méně toho nejprísnejšího, nezbyl se ani otázkou přiměřenosti a proporcionality při posuzování nutnosti užití zajištění. Rozhodnutí je nezákonné a nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
8. Navrhl, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno, věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení a žalobci bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný uvedl, že prodloužení doby trvání zajištění bylo nezbytné ve věci realizace správního vyhoštění, v odůvodnění napadeného rozhodnutí jasné a konkrétně poukázal na skutečnosti, které jej k tomu vedly, žalovaný též činil veškeré kroky směřující k realizaci vyhoštění, kdy je povinen k tomu zjistit nezbytné náležitosti. K žalobním námitkám uvedl, že v odůvodnění pregnantně při zhodnocení veškerých okolností vyjádřil, proč prodlužuje dobu zajištění o 90 dnů. Poukázal na pobytovou historii žalobce, která vedla k vydání rozhodnutí o jeho zajištění dne 30. 10. 2021 č.j. KRPA-286431-13/ČJ-2021-000022-ZZC na 90 dnů. Vzhledem k tomu, že žalobce X., zaslal žalovaný dne 30. 10. 2021 Ředitelství služby cizinecké policie (dále jen „ŘSCP“) žádost

o zjištění totožnosti žalobce, dne 21. 1. 2022 bylo žalovanému doručeno sdělení ŘSCP, které popisuje provedené úkony ke zjištění totožnosti žalobce s tím, že X. ŘSCP dále sdělila, že nebude možné zajistit X. a provést realizaci jeho správního vyhoštění do země původu ve lhůtě pro zajištění, tj. do 26. 1. 2022. Z toho vyplývá, že žalovaný nebyl do dne vydání napadeného rozhodnutí oprávněn realizovat správní vyhoštění žalobce, neboť tento X., ze strany ŘSCP jsou opakovaně podnikány kroky k X., ve chvíli, kdy X., bude moci být ŘSCP požádáno o zajištění náležitostí k realizaci správního vyhoštění. Konstatoval, že nadále trvá reálný předpoklad realizace výkonu správního vyhoštění z území ČR, kdy jeho realizace je ve stanovené době trvání zajištění potenciálně možná.

10. Sdělil, že délku prodloužení zajištění žalobce podrobně odůvodnil na str. 5 -6 napadeného rozhodnutí, obvyklá délka ověření totožnosti a X. pohybuje obvykle od 40 do 60 dnů, následně bylo nutné přihlédnout též k době nutné k zabezpečení přepravních dokladů, kdy ŘSCP obstarává letenku nebo vyjednává průvoz cizince přes jiné státy Evropské unie, přičemž je nutné zajistit eskortu před X., a komunikuje s X., doba k zajištění těchto náležitostí se pohybuje kolem 30 kalendářních dnů. S ohledem na to je doba 90 dnů pro prodloužení zajištění přiměřená.
11. K námitce ohledně možnosti uložení zvláštních opatření za účelem vycestování uvedl, že na str. 4 -5 napadeného rozhodnutí jasně a dostatečně definoval, proč nepřistoupil k možnosti užití zvláštních opatření, volba mírnějších opatření je dle zákona vázána na předpoklad, že cizinec bude se správními orgány spolupracovat při realizaci tohoto opatření a že neexistuje důvodná obava, že se bude vyhýbat případnému výkonu správního vyhoštění. Případná obava, že by cizinec výkon správního vyhoštění mařil, bude nejčastěji vyplývat z dosavadního chování cizince, v takové situaci správní orgán přistoupí přímo k zajištění cizince, aniž by nejprve užil zvláštní opatření dle § 123b zákona o pobytu cizinců. Po zhodnocení pobytové historie žalobce, který nerespektoval správní vyhoštění č.j. KRPA-470717-16/ČJ-2017-000022-SV ze dne 31. 12. 2017 (s právní mocí dne 11. 1. 2018), dospěl žalovaný k závěru, že v jeho případě existuje důvodná obava, že výkon správního vyhoštění bude z jeho strany zmařen, a proto nemohl místo zajištění uložit mírnější prostředky. Poukázal na rozsudek NSS sp. zn. 5 Azs 20/2016-38. K možnosti složení finanční záruky citoval vyjádření žalobce v protokolu ze dne 30. 10. 2021, dle kterého neměl žádné peníze na složení záruky, bydlel v P. u známé a v ČR se nenachází nikdo, kdo by za něj mohl finanční jistinu zaplatit. Shrnl, že po zhodnocení dosavadního chování žalobce dospěl k závěru, že v jeho případě existuje důvodná obava, že výkon správního vyhoštění bude z jeho strany zmařen, a proto přistoupil přímo k zajištění, aniž by před tím uložil zvláštní opatření. Chování žalobce označil za závažné, negativně zasahující do zájmů chráněných zákonem o pobytu cizinců.
12. Závěrem poukázal na to, že o skutečnostech týkajících se neuložení zvláštních opatření již bylo rozhodnuto Městským soudem v Praze rozsudkem ze dne 13. 12. 2021 č.j. 20 A 79/2021-33. Navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

IV. Obsah správního spisu

13. Ze správního spisu soud zjistil tyto, pro řízení podstatné, skutečnosti.

14. Žalobce byl dne 29. 10. 2021 kontrolován hlídkou Policie České republiky, kdy ke kontrole předložil cestovní průkaz totožnosti. Po ověření totožnosti žalobce a zjištění, že je veden v evidenci nežádoucích osob, byl tento zajištěn podle ust. § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
15. Rozhodnutím žalovaného č.j. KRPA-470717-16/ČJ-2017-000022 ze dne 31. 12. 2017, které nabylo právní moci dne 11. 1. 2018, bylo žalobci bylo uloženo správní vyhoštění a stanovena doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, v trvání dvou let, byla stanovena doba k vycestování v délce 59 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí; dle vyznačené doložky rozhodnutí nabylo právní moci dne 11. 1. 2018 a bylo vykonatelné od 12. 3. 2018.
16. Do protokolu o podání vysvětlení ze dne 30. 10. 2021 žalobce uvedl, že si je vědom svého správního vyhoštění, ale nevycestoval, jelikož si podal žádost o mezinárodní ochranu ve lhůtě pro vycestování a následně již nevěděl, od kdy do kdy má zákaz pobytu na území Evropské unie. K vycestování neučinil žádné kroky, jelikož jeho nová právní zástupkyně podala žalobu, o které dosud není rozhodnuto. Dále uvedl, že od července 2021 si je vědom toho, že pobývá na území České republiky neoprávněně, nevycestoval proto, že by měl v zemi původu problémy s policií, jelikož X. Ke svým osobním poměrům uvedl, že X. X. V zemi původu nemá žádné bydlení, X. Na území České republiky se živí příležitostnými brigádami na stavbách, kdy si měsíčně vydělá 15 000 Kč, ačkoli ví, že zde nemůže pracovat. V České republice nemá žádný majetek, nemá peníze na složení finanční záruky, ani se v ČR nenachází nikdo, kdo by za něj mohl záruku složit, příbuzné v České republice nemá. Není mu známa žádná překážka ve vycestování, jen potřebuje peníze. Do veřejného dění v České republice se nijak nezapojuje. V případě návratu do Běloruska mu hrozí X.
17. Žalovaný vydal dne 30. 10. 2021 pod č.j. KRPA-286431-13/ČJ-2021-000022-ZZC rozhodnutí, kterým podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců rozhodl o zajištění žalobce na dobu 90 dnů ode dne omezení osobní svobody, neboť žalobce nevycestoval z území České republiky v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze.
18. Městský soud v Praze vydal dne 13. 12. 2021 rozsudek č.j. 20 A 79/2021-33, kterým žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2021 zamítl. Nejvyšší správní soud dosud nerozhodl o kasační stížnosti podané proti tomuto rozsudku, řízení je vedené pod sp. zn. 1 Azs 364/2021.
19. Napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 21. 1. 2022.

V. Hodnocení věci Městským soudem v Praze

20. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán [(§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s.ř.s.“)], při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). V době po vydání napadeného rozhodnutí však došlo k zásadní změně z hlediska situace žalobce vydáním rozsudku Městského soudu v Praze dne 28. 2. 2022 č.j. 4 Az 23/2021-25 (k tomu víc viz níže), která způsobuje prolomení kogentní normy dle ust. § 75 odst. 1 s.ř.s., a to na

základě aplikační přednosti Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vyhlášené sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“) a v ní uvedeného čl. 5 odst. 4, dle kterého: *Každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.* Jedná se o mimořádný případ, kdy soud musí přihlédnout k nové skutečnosti, která nastala po vydání napadeného rozhodnutí, a v důsledku které napadené rozhodnutí neobstojí a je dán důvod k jeho zrušení pro nezákonnost, a to podle ust. § 78 odst. 1 s.ř.s.

21. V této souvislosti soud poukazuje na právní větu uvedenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č.j. 9 Azs 193/2019/48: *„Správní soud má povinnost aplikovat § 75 odst. 1 s. ř. s. konformně s požadavky článku 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Požadavky z ní plynoucí je nutno upřednostnit, pokud by doslovná aplikace zásady přezkumu podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, vedla k tomu, že by soudní přezkum rozhodování o nepovolení vstupu na území nebylo možno pokládat za „účinný přezkum v rozumných intervalech“. Z toho plyne povinnost soudu zohlednit i podstatné změny, k nimž došlo po vydání přezkoumávaného správního rozhodnutí, pokud tyto změny mohly vést k tomu, že pokračování omezení osobní svobody, které bylo původně nařízeno v souladu se zákonem, se stalo nezákonným.“* Dále zde NSS konstatoval, že: *„...rozsudek ESLP Shishkov proti Bulharsku ze dne 9. 1. 2003, stížnost č. 38822/97, v jehož bodě 88 soud k článku 5 odst. 4 Evropské úmluvy zdůraznil: „Odstavec 4 obsahuje procesní záruku mimo jiné proti pokračování zajištění, které – jakkoli bylo původně nařízeno v souladu se zákonem – se posléze mohlo stát nezákonným a nedůvodným;“* V dané věci se sice nejedná o přezkum rozhodování o nepovolení vstupu na území, avšak o zajištění za účelem správního vyhoštění, přičemž obě tyto možnosti jsou zmíněny v čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, kterého se týká uvedený rozsudek NSS č.j. 9 Azs 193/2019/48, proto z něj soud v daném případě vycházel.
22. Ve věci bylo rozhodnuto bez jednání, neboť žalobce nařízení jednání ve lhůtě 5 dnů ode dne podání žaloby nenavrhla a žalovaný naopak výslovně souhlasil s rozhodnutím bez nařízení jednání. Soud pak tedy za této situace a s ohledem na obsah správního spisu nepovažoval nařízení jednání za nezbytné.
23. Soud při svém rozhodování vyšel z následujících ustanovení právních předpisů:
24. Podle ust. § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců *policie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, pokud cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění.*
25. Podle ust. § 119 odst. 7 zákona o pobytu cizinců *rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu, je vykonatelné po nabytí právní moci rozhodnutí, jímž se a) mezinárodní ochrana neuděluje, b) žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítá jako zjevně nedůvodná, c) řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavuje, nebo d) azyl nebo doplňková ochrana odnímá, jestliže marně uplynula lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nebo*

jestliže podle zvláštního právního předpisu²⁾ podání žaloby proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nemá odkladný účinek. Rozhodnutí o správním vyhoštění není vykonatelné, přizná-li soud na žádost cizince jeho žalobě odkladný účinek.

26. Podle čl. 15 odst. 4 návratové směrnice *ukáže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat, ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna.*
27. Podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců *policie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění. 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.*
28. Nejprve se soud vyjádří k žalobním námitkám. K námitce ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu z hlediska rizika maření výkonu správního vyhoštění ze strany žalobce soud uvádí, že v posuzovaném případě bylo o zajištění žalobce (rozhodnutím ze dne 30. 10. 2021) rozhodnuto dle ust. § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, tedy na základě toho, že nevystoupal z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění. Tato skutková podstata byla žalovaným aplikována na základě toho, že žalobci bylo dne 31. 12. 2017 vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění, které nabylo právní moci dne 11. 1. 2018, žalobce podal dne 5. 2. 2018 žádost o mezinárodní ochranu v ČR, která mu nebyla udělena rozhodnutím ze dne 21. 8. 2019, v soudním řízení ohledně žaloby proti tomuto rozhodnutí byl žalobce neúspěšný a toto soudní řízení bylo ukončeno rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 9. 2. 2021, č.j. 2 Azs 214/2020-46, žalobce se nacházel v evidenci nežádoucích osob od 13. 3. 2021 do 13. 3. 2023. Daná skutková podstata byla naplněna tím, že žalobce ve stanovené době nevystoupal, to již samo o sobě představovalo podklad pro zajištění žalobce dle ust. § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Nejednalo se tak o zajištění dle ust. § 124 odst. 1 písm. b) zákona o azylu, kdy podmínkou jeho uložení je existence nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména tím, že v řízení uvedl nepravdivé údaje o totožnosti, místě pobytu, odmítl tyto údaje uvést anebo vyjádřil úmysl území neopustit nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání. V posuzovaném případě je tedy zřejmé, že žalobce se již porušení povinnosti vystoupat uložené v rozhodnutí o správním vyhoštění dopustil, maření rozhodnutí o správním vyhoštění ve smyslu § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců již bylo dokonáno, je tak bezpředmětné uvažovat nad tím, zda toto jednání bude opakovat do budoucna, neboť se zde nejedná o důvod zajištění dle ust. § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Námitka je tak nedůvodná, přičemž k možnosti uložení mírnějších opatření se soud vyjádří níže.
29. Ani námitku ohledně nečinnosti správního orgánu a nedostatečného odůvodnění prodloužení doby zajištění nepovažuje soud za opodstatněnou. V rozsudku ze dne 7.

10. 2021, č.j. 7 Azs 90/2021-28 Nejvyšší správní soud shrnul svou konstantní judikaturu, ze které vyplývá, že správní orgán je povinen při rozhodování o prodloužení zajištění *„důkladně a svědomitě posuzovat skutečnosti, které by prodloužení zajištění odůvodňovaly [...] Uvedené skutečnosti musí být přesvědčivým a nezpochybnitelným způsobem doloženy ve spisovém materiálu“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2011, č. j. 1 As 119/2011 - 39). Při odůvodnění stanovené doby zajištění (či jeho prodloužení) je pak nutno 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)“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 - 79, citované závěry potvrdil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 24. 2. 2020, č. j. 4 Azs 340/2018 - 28). Z rozsudku č. j. 1 As 93/2011 - 79 se dále podává, že je tu *„potřeba řádného odůvodnění doby zajištění nebo jeho prodloužení podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců tím spíše, že její stanovení je ovládáno správním uvážením, při jehož výkonu se bere v úvahu zejména předpokládaná složitost přípravy výkonu správního vyhoštění, ale také další meze vlastní pro výkon veřejné správy v právním státě jako zákaz libovůle, zákaz diskriminace, příkaz zachovávat lidskou důstojnost, princip proporcionality, rovnosti a další.“* (obdobně viz též rozsudek ze dne 20. 3. 2014, č. j. 7 Azs 8/2014 - 20). Soud v takových případech přezkoumává, zda správní orgán meze správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho meze (§ 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).
30. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí zabýval důvody, pro které nebylo možné správní vyhoštění dosud realizovat, na straně 3 poukázal na sdělení ŘSCP, které obdržel dne 21. 1. 2022 a ze kterého vyplývá, jaké kroky byly ze strany ŘSCP provedeny ke zjištění totožnosti žalobce a X. (tj. X.) K tomu žalovaný uvedl, že správní vyhoštění dosud nebylo možné realizovat z důvodu X., ověření jeho totožnosti je v běhu, byly podniknuty výše uvedené kroky, nelze předem stanovit, kdy bude X., reálný předpoklad realizace výkonu vyhoštění však stále existuje, a to ve stanovené době trvání zajištění. Na stranách 5 -6 napadeného rozhodnutí se žalovaný dále zabýval odůvodněním prodloužení doby zajištění o 90 dnů, odkázal na předpokládanou složitost přípravy výkonu správního vyhoštění, s tím, že je nezbytné ověřit totožnost žalobce, X., popsal kroky, které je v této souvislosti třeba učinit a z nichž některé již byly učiněny, uvedl, že obvykle se doba ověření totožnosti cizince a X. pohybuje od 40 do 60 dnů, tato doba se však odvíjí též od informací poskytnutých cizincem, v daném případě se doba prodlužuje díky X., při absenci X. nyní není možné zajistit další náležitosti k vyhoštění nezbytné. Rovněž přihlédl k době, která je nutná k zabezpečení přepravních dokladů, kdy ŘSCP obstarává letenku nebo vyjednává průvoz přes jiné státy Evropské unie, kdy je nutné zajistit eskortu, X., doba k zajištění těchto náležitostí se pohybuje kolem 30 dnů. S ohledem na všechny tyto skutečnosti považoval dobu prodloužení zajištění o 90 dnů za přiměřenou. Součástí správního spisu je pak žádost o zjištění totožnosti žalobce ze dne 30. 10. 2021, kterou žalovaný zaslal na ŘSCP, dožádání ze dne 3. 11. 2021 k vydání závazného stanoviska k vycestování žalobce, závazné stanovisko k možnosti vycestování ze dne 3. 11. 2021 a sdělení ŘSCP ze dne 21. 1. 2022 ve věci zjištění totožnosti žalobce.

31. V rozsudku ze dne 16. 3. 2016, č. j. 3 Azs 283/2015 - 62, NSS shledal prodloužení zajištění z důvodu průtahů při X. zákonným, neboť „žalovaná nebyla při realizaci stěžovatelova správního vyhoštění pasivní a (...) zdržení při jeho realizaci bylo způsobeno výlučně pasivitou orgánů jeho země původu v kombinaci s tím, že sám stěžovatel cestoval bez cestovních dokladů. Tyto dvě skutečnosti ovšem nelze klást k tíži žalované a v dané situaci nezakládaly nezákonnost jejího rozhodnutí o prodloužení doby zajištění.“ V rozsudku ze dne 27. 4. 2016, č. j. 10 Azs 275/2015 - 40, pak NSS uvedl, že „lhůty pro zajištění stanoví směrnice 2008/115 v čl. 15 jako maximální a samozřejmě je žádoucí, aby byly co nejkratší, zároveň však musí být vzhledem ke svému účelu i reálné. To ovšem neznamená, že by nemohlo dojít k jejich úplnému vyčerpání. Zákonnost takového vyčerpání bude dána tehdy, jak uvedl Soudní dvůr ve věci Kadzoev, pokud budou „s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění a dokud je to nezbytné pro zajištění úspěšného vyhoštění“ (bod 64).“ Konečně v rozsudku ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 Azs 353/2018 - 20, bylo prodloužení doby zajištění v souladu se zákonem i s ohledem na X., neboť „pouze ze skutečnosti, že zastupitelský úřad (...) nesdělil žádné informace o totožnosti stěžovatele, nebylo možné dovozovat, že k ověření totožnosti nedojde a nebude možné realizovat účel zajištění. I nyní bylo zdržení při realizaci správního vyhoštění způsobeno pasivitou orgánů země původu stěžovatele v kombinaci s tím, že stěžovatel na území České republiky dlouhodobě pobýval bez cestovního dokladu, navíc v minulosti vystupoval pod jinou identitou.“ (to vše viz usnesení NSS ze dne 13. 1. 2022 č.j. 2 Azs 177/2021-44).
32. Soud na základě výše uvedeného shledal, že žalovaný bezprostředně po zajištění žalobce dne 30. 10. 2021 činil nezbytné kroky k realizaci správního vyhoštění, které jsou zachyceny ve správním spisu a popsány v odůvodnění napadeného rozhodnutí, vysvětlil důvody, pro které nebylo správní vyhoštění dosud realizováno, které nespočívaly na straně X., popsal, jaké všechny úkony bude pravděpodobně ještě třeba provést k přípravě realizace správního vyhoštění a uvedl svůj odhad, kolik času bude potřeba k uskutečnění jednotlivých kroků. V tomto směru tak žalovaný nijak nepochybil, jeho postup je v souladu se shora uvedenou judikaturou, námitka je nedůvodná.
33. K námitkám, že žalovaný se při rozhodování o prodloužení zajištění dostatečně nezabýval možností uložení mírnějších opatření a nerespektoval zásadu přiměřenosti, soud uvádí, že neuložení zvláštních opatření za účelem vycestování podle § 123b zákona o pobytu cizinců žalovaný odůvodnil na stranách 4 -5 napadeného rozhodnutí, zabýval se zde jednotlivými alternativami dle písm. a) – d) předmětného ust. § 123b, při jejich hodnocení vyšel z konkrétních skutečností týkajících se situace žalobce, které zjistil při jeho zajištění. Přihlédl tak zejména k tomu, že žalobce sice uvedl svoji adresu, ke které však nemá uzavřenou nájemní smlouvu, není zde nijak hlášen, na území ČR nemá povolen žádný pobyt, je veden v evidenci nežádoucích osob, nedisponuje finanční hotovostí ke složení finanční záruky (což uvedl v protokolu dne 30. 10. 2021) a do doby vydání napadeného rozhodnutí nebyla žádná finanční záruka nabídnuta, nerespektuje právní předpisy České republiky, které opakovaně porušil. Na základě toho nepovažoval za očekávatelné, že by žalobce řádně plnil povinnosti mu uložené. Zároveň se žalovaný též dostatečně zabýval mírou zásahu do rodinného a soukromého života stěžovatele (viz strana 6 napadeného rozhodnutí).

34. K problematice zajištění z důvodu nevycestování z území ČR v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění se podrobně vyjádřil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 – 38, ve kterém dovedl, že „[d]ůvody zajištění podle § 124 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, paušálně nevylučují možnost použití zvláštního opatření (§ 123b téhož zákona). Vždy je povinností správního orgánu zvážit zejména osobní, majetkové a rodinné poměry cizince, charakter porušení povinností souvisejících s vyhošťovacím řízením, jeho dosavadní chování a respektování veřejnoprávních povinností stanovených Českou republikou nebo jinými státy EU (včetně charakteru porušení těchto povinností ze strany cizince).“
35. Soud shledal, že žalovaný uvedené judikatorní závěry respektoval, individuálními poměry žalobce se řádně zabýval a náležitě zdůvodnil, proč je v jeho případě užití zvláštních opatření vyloučeno. Po dobu zajištění žalobce (tj. od 30. 10. 2021) nevyšly najevo žádné nové skutečnosti, které by měly vliv na možnost uložení zvláštních opatření, žalobce (resp. ani jeho právní zástupce), žádná nová tvrzení ani návrhy neuplatnil, neuvedl ani, že by u něj došlo ke změně poměrů a že již disponuje prostředky na složení finanční záruky. Žalovaný pak ani neměl povinnost vyzývat žalobce před vydáním napadeného rozhodnutí k opakovanému podání vysvětlení. Soud se tak ztotožňuje se závěrem žalovaného, že za této situace ani v případě rozhodování o prodloužení zajištění žalobce uložení zvláštních opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců nepřicházelo v úvahu, neboť jeho dosavadní chování zakládalo značné pochybnosti o jeho ochotě tato opatření plnit, námitka je nedůvodná. Žalovaný též dostatečně posoudil míru proporcionality zásahu do soukromého a rodinného života žalobce. Došlo tedy k naplnění důvodů pro použití subsidiárního institutu zajištění podle čl. 15 návratové směrnice, který se promítá do ust. § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.
36. V posuzované věci je však podstatnou novou skutečností, že Městský soud v Praze vydal dne 28. 2. 2022 rozsudek č.j. 4 Az 23/2021-25, který nabyl právní moci dne 1. 3. 2022, a kterým soud zrušil rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, Odboru azylové a migrační politiky ze dne 9. 6. 2021, č. j.: MV-94259-2/OAM-2021 týkající se žádosti o mezinárodní ochranu žalobce podané dne 4. 6. 2021 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Tato skutečnost zde nebyla dána v době vydání napadeného rozhodnutí, ani v době podání žaloby, tedy z ní žalovaný ani žalobce nemohli vycházet, nicméně, jedná se o skutečnost natolik významnou z hlediska postavení žalobce, že k ní i přesto soud musí v řízení přihlídnout.
37. Rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 9. 6. 2021, č. j.: MV-94259-2/OAM-2021, bylo o další opakované žádosti žalobce o udělení mezinárodní ochrany ze dne 4. 6. 2021, kterou žalobce podal v Zařízení pro zajištění cizinců X., rozhodnuto tak, že správní řízení se dle ustanovení § 11a odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“) zastavuje; tato žádost žalobce o mezinárodní ochranu tedy nebyla meritorně projednána. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 28. 2. 2022 tento postup nepovažoval za správný a s ohledem na podstatnou změnu okolností v zemi původu ve smyslu ust. § 11a odst. 3 zákona o azylu, která by mohla mít vliv na případné udělení mezinárodní ochrany žalobci, dané

rozhodnutí o zastavení řízení zrušil a věc vrátil Ministerstvu vnitra k dalšímu řízení. Tomuto správnímu orgánu dále uložil, aby v dalším řízení vyšel z toho, že v zemi původu došlo k podstatné změně okolností vztahujících se k možnému pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo k hrozbě vážné újmy podle § 14a (§ 11a odst. 3 zákona o azylu, a contrario), aby umožnil žalobci sdělit důvody žádosti o udělení mezinárodní ochrany, aby shromáždil další aktuální podklady k situaci v zemi původu a aby meritorně vyhodnotil, zda žalobce splňuje podmínky pro udělení některé z forem mezinárodní ochrany dle zákona o azylu. Z toho vyplývá, že s ohledem na zrušující rozsudek Městského soudu v Praze nebylo řízení ve věci mezinárodní ochrany dosud pravomocně ukončeno.

38. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 31. 5. 2021, č.j. 3 Azs 14/2020-53 zabýval otázkou, za jakých podmínek je možné zajistit žadatele o mezinárodní ochranu dle ust. § 124 odst. 1 písm. c) a § 124a zákona o pobytu cizinců, přitom dospěl k závěru, že: *„Z výše podaného výkladu vyplývá, že v případě stěžovatelky je zcela bez významu, zda její třetí žádost o mezinárodní ochranu byla opakovanou nebo další opakovanou žádostí či zda byla v dobré víře v legálnost svého pobytu, neboť právní úprava zákona o pobytu cizinců ke dni rozhodování žalované neposkytovala (a dosud neposkytuje) dostatečný podklad pro to, aby byla (jakožto cizinec, který požádal o mezinárodní ochranu) v režimu tohoto předpisu omezena na svobodě. Jedinou možností zajištění cizince, o jehož žádosti o mezinárodní ochranu dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, proto – jak výše uvedeno – představuje zajištění v režimu zákona o azylu (§ 46a). Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů shledal, že rozhodnutí žalované i městského soudu z hlediska zákona neobstojí. Žalovaná postupovala v rozporu se zákonem, pokud rozhodla o zajištění stěžovatelky podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ačkoli řízení o žádosti stěžovatelky o mezinárodní ochranu nebylo ke dni zajištění pravomocně skončeno. Chybně postupoval rovněž městský soud, pokud závěry žalované aproboval.“* V tomto rozsudku shledal, že v současnosti pouze ust. § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu splňuje požadavky čl. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „přijímací směrnice“), která měla být transponována do českého práva do 20. 7. 2015.
39. Vzhledem k tomu, že k okamžiku vydání tohoto rozsudku není řízení o žádosti žalobce o mezinárodní ochranu dosud pravomocně skončeno, trpí napadené rozhodnutí nezákonností, neboť jak vyplývá ze shora uvedeného rozsudku NSS č.j. 3 Azs 14/2020-53, v takové situaci žalobce podle ust. § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců zajistit nelze.
40. V případě rozhodování o zajištění cizince či o prodloužení tohoto zajištění musí správní organ též vždy zvažovat, zda ve stanovené době pro zajištění bude možné dosáhnout jeho účelu. Jak vyplývá z návratové směrnice, cizince lze zajistit jen tehdy, pokud lze předpokládat, že účel zajištění bude naplněn, tj. cizinec bude vyhoštěn během doby, po kterou může trvat jeho zajištění. Zajištění není trestem, ale jen prostředkem k dosažení účelu zajištění (zde realizace vyhoštění), při jeho ukládání je proto třeba vždy sledovat, zda lze zajištěním tohoto účelu vůbec dosáhnout (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2020, č. j. 1 Azs 495/2019-44). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 10. 2019 č.j. 1 Azs 208/2019-25:

„Podmínka tzv. reálného předpokladu dosažení účelu zajištění sice není v zákoně o pobytu cizinců výslovně zakotvena, vyplývá však z čl. 15 odst. 4 návratové směrnice, kterou argumentuje stěžovatel. Tímto ustanovením směrnice podtrhuje význam zákazu svévolného zbavení či omezení svobody [viz čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie, či čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod]. Aby byl zásah do osobní svobody cizince přípustný, musí mimo jiné sledovat vymezený účel. Správní orgán je proto při rozhodování o zajištění cizince povinen předběžně posoudit, zda je správní vyhoštění alespoň potenciálně možné. Pokud je odpověď záporná, nelze o zajištění cizince rozhodnout (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150, č. 2524/2012 Sb. NSS). Ačkoliv je v tomto řízení přezkoumáváno rozhodnutí žalované o prodloužení doby trvání zajištění stěžovatele (nikoliv rozhodnutí o jeho zajištění), lze výše uvedené závěry rozšířeného senátu použít přiměřeně i v tomto případě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2016, č. j. 4 Azs 18/2016 - 43).“

41. V současné situaci, kdy dosud nebylo pravomocně ukončeno řízení o žádosti žalobce o mezinárodní ochranu, ve kterém správní orgán na základě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2022 bude danou žádost posuzovat meritorně (a v tomto rámci nejprve umožní žalobci sdělit důvody žádosti o udělení mezinárodní ochrany a shromáždí další aktuální podklady k situaci v zemi původu), nelze reálně předpokládat, že by toto řízení mohlo být ukončeno v době, která zbývá do konce zajištění žalobce, jak byla stanovena v napadeném rozhodnutí, tedy do 26. 4. 2022. I vzhledem k tomu je v aktuální situaci třeba konstatovat nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť nelze předpokládat, že ve stanovené době bude účel zajištění naplněn.
42. S ohledem na výše uvedené zrušil soud napadené rozhodnutí žalovaného v plném rozsahu podle § 78 odst. 1 s.ř.s. pro nezákonnost.
43. Soud současně se zrušením rozhodnutí nevyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, neboť po zrušení rozhodnutí o zajištění žalobce je nutno na toto rozhodnutí nahlížet, jako kdyby vůbec nebylo vydáno. Neexistuje tak řízení, v němž by mělo být pokračováno, protože podle § 124 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je vydání rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění prvním úkonem v řízení. Je-li tedy rozhodnutí zrušeno, neznamená to, že se věc vrací správnímu orgánu k dalšímu řízení, jak je ve správním soudnictví obvyklé (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Naopak to z povahy věci znamená ukončení řízení před správním orgánem (viz rozsudky NSS ze dne 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012-34, a ze dne 25. 6. 2020, č. j. 5 Azs 107/2020-46).
44. O nákladech řízení soud ve výroku II. rozhodl dle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce byl ve věci samé úspěšný, proto mu přísluší právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení proti neúspěšnému žalovanému. Náklady vynaložené žalobcem v daném řízení představují náhradu nákladů právního zastoupení spočívající v odměně za 2 úkony právní služby po 3 100 Kč, tedy celkem 6 200 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, tj. převzetí zastoupení, písemné podání k soudu) a v náhradě hotových výdajů po 300 Kč za jeden úkon, celkem 600 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Jelikož je zástupce žalobce plátcem DPH, zvyšuje se částka přiznané odměny podle ustanovení § 35 odst. 10 s.ř.s. o DPH ve výši 21 %, tj. o částku 1 428 Kč. Celková výše nákladů řízení tak činí 8 228 Kč

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, 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 3. března 2022

Mgr. Kateřina Peroutková v. r.
samosoudkyně