



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudkyní Mgr. Helenou Konečnou ve věci

žalobce: M. O.

proti

žalovanému: Krajské ředitelství policie Královéhradeckého kraje
Odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort
Věkoše 416, Hradec Králové, PSČ 503 41

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 9. 2022, č. j. KRPH-84070-56/ČJ-2022-050022-SV,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a rozhodnutí správního orgánu

1. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný rozhodl o zajištění žalobce podle § 124 odst. 1 písm. b) 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“), a to za účelem správního vyhoštění. Dobu zajištění stanovil dle § 125 odst. 1 téhož zákona s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění na dobu od 4. 10. 2022 do 2. 12. 2022.

II. Shrnutí žalobních námitek

2. Žalobce se včas podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného, neboť dle jeho názoru je prodloužení zajištění nezákonné, protože účel zajištění nemůže být naplněn. Namítl, že správní orgán porušil ustanovení § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy a ustanovení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodnutí o prodloužení zajištění je proto nezákonné.
3. Žalobce uvedl, že v návaznosti na zkušenosti správního orgánu a dobu rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění měl správní orgán „v návaznosti na tento údaj pracovat ve stanovení doby prodloužení“ zajištění. Navíc dle názoru žalobce pouhá skutečnost, že bylo podáno odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, není důvodem pro samotné prodlužování zajištění. Součástí přehledu úkonů není ani přibližný časový odhad trvání jednotlivých fází procesu správního vyhoštění. Odůvodnění doby zajištění v rozhodnutí, jímž se prodlužuje doba omezení na jeho osobní svobodě je příliš paušalizující, a proto neumožňuje posouzení otázky, zda se jedná o dobu odpovídající individuálním okolnostem jeho případu.
4. Dle názoru žalobce z napadeného rozhodnutí vůbec nevyplývá, na jakém základě se žalovaný domnívá, že v průběhu běhu doby dojde k realizaci zajištění. S poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu zdůraznil, že správní orgán je povinen v odůvodnění stanovené doby zajištění specifikovat jednotlivé úkony nutné k realizaci správního vyhoštění dle zákona o pobytu cizinců a rovněž upřesnit svůj odhad provedení jednotlivých úkonů, např. i s ohledem na předchozí zkušenosti. Žalovaný tak pochybil, když ve svém rozhodnutí neuvedl přibližný časový odhad trvání jednotlivých fází vyhošťovacího procesu. Dle žalobce lze proto napadené rozhodnutí z důvodu absence náležitého odůvodnění považovat za nezákonné.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

5. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě, které soudu zaslal dne 18. 10. 2022 spolu se správním spisem, navrhl její zamítnutí. Zrekapituloval skutkové okolnosti, které předcházely vydání rozhodnutí o zajištění, chronologicky popsal průběh vedeného správního řízení a v něm činěné kroky a zopakoval důvody, které jej vedly k vydání rozhodnutí o zajištění žalobce dle ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.
6. V reakci na žalobní námitku, že prodloužení zajištění je nezákonné, protože účel zajištění nemůže být naplněn, žalovaný upřesnil, že v případě žalovaného rozhodnutí se nejedná o prodloužení zajištění, ale o vydání nového rozhodnutí o zajištění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Prvotní zajištění žalobce dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců vydané dne 5. 8. 2022, čj. KRPH-84070-27/ČJ-2022-050022-SV, bylo totiž ukončeno poté, co byl žalobce zajištěn dle § 46a odst. 1 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, neboť podal žádost o mezinárodní ochranu. Tu pak vzal následně zpět.
7. Žalovaný konstatoval, že zajištění cizince představuje mimořádný institut, který umožňuje policii zasáhnout do ústavně zaručeného práva na osobní svobodu dané osoby. Okruh podmínek, za kterých může dojít k zajištění cizince, stanoví zákon o pobytu cizinců ve svém § 124. V návaznosti na toto ustanovení má policie povinnost při rozhodování o zajištění cizince nejprve zvažovat, zda by nebylo na místě užít mírnějšího

prostředku - zvláštního opatření za účelem vycestování cizince z území. Zákon připouští čtyři formy zvláštních opatření ve smyslu § 123b zákona o pobytu cizinců, v napadeném rozhodnutí je podrobně popsáno, proč v daném případě nebylo možno využít daných zvláštních opatření.

8. Dále žalovaný uvedl, že odůvodnění trvání lhůty zajištění žalobce na dobu 60 dnů (ode dne 4. 10. 2022 do 2. 12. 2022) je v napadeném rozhodnutí rozepsáno na stranách 8 až 9 a část tohoto odůvodnění zopakoval. Uvedl, že paušalizujícím zdůvodněním doby a absencí odhadu žalovaného o délce provedení každého specifikovaného úkonu (doba komunikace se zastupitelským úřadem, ověření totožnosti, vydání cestovního dokladu apod.) se již v minulosti zabýval Krajský soud v Brně, a na jeho rozsudek ze dne 4. 5. 2021, čj. 41 A 12/2021-44, odkázal.
9. Žalovaný připustil, že institut zajištění cizince představuje nejzazší možnost (*ultima ratio*), jak zajistit realizaci rozhodnutí správního orgánu a k tomuto si zajistit přítomnost cizince. K žalobcem subjektivně vnímané době zajištění, popsané jako „prodloužení zajištění“, přistoupil s vnímaným faktem, že zajištění státní příslušníci Turecka zneužívají institut mezinárodní ochrany, který je spojen s ukončením jejich zajištění. Následně berou své žádosti zpět v očekávání, že správní orgán již nebude pokračovat ve vynucování uložené správní povinnosti. Žalovaný k tomu konstatoval, že vycházejí z výpovědi samotného žalobce, který deklaroval úmysl se dále pokoušet o cestu na území Německa a tím mařit výkon rozhodnutí správního orgánu, nepolevuje ve snaze dosáhnout účelu vedeného správního řízení a tím byla objektivně dána potřeba dalšího (nového) zajištění žalobce.
10. Žalovaný uvedl, že při svém rozhodování, že v případě žalobce nebude k realizaci vyhoštění postačovat uložení zvláštního opatření, vycházel z konkrétního jednání žalobce a posoudil jeho věc v souladu se zásadou individualizace. Dospěl k závěru, že zvláštní opatření by se zcela míjela účinkem, a proto k jejich uplatnění nepřistoupil. Při svém rozhodování přitom vycházel z požadavku, že uložení mírnějšího opatření je vázáno na předpoklad, že cizinec bude schopen plnit povinnosti z toho plynoucí, a zároveň neexistuje důvodná obava, že by byl uložením zvláštního opatření ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 Azs 102/2016, dle něhož nesplnění jednoho nebo druhého předpokladu je zcela samostatným důvodem pro závěr, že nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování ve smyslu § 123b zákona o pobytu cizinců. Zákon tak zohledňuje zájem na tom, aby přijatá opatření byla skutečně účinná. Požadavek na aplikaci zvláštních opatření nelze vykládat tak, že je policie povinna nejdříve přistoupit k uložení zvláštního opatření a teprve až v případě neúspěchu může cizince zajistit, neboť tento přístup by byl zjevně neúčelný.
11. Žalovaný uzavřel, že chování žalobce dostatečným způsobem prokazuje důvodnou obavu, že se sám dobrovolně nepodrobí rozhodnutí orgánu státní moci, přičemž současně existuje důvodná obava, že se před správním orgánem bude na území skrývat, respektive bude chtít neoprávněně vycestovat do Německa tím mařit a ztěžovat ukončené řízení o správním vyhoštění. Z těchto důvodů přistoupil namísto uložení mírnějších prostředků ve formě zvláštních opatření přímo k zajištění žalobce.

IV. Posouzení věci krajským soudem

12. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Posoudil žalobu v mezích jejího rozsahu a uplatněných žalobních důvodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Učinil tak bez nařízení jednání postupem za podmínek stanovených dle ustanovení § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, když žalobce ani žalovaný nařízení jednání nepožadovali a soud neshledal jednání jako nezbytné. Dospěl přitom k následujícím zjištěním a právním závěrům.
13. Žaloba je přípustná, podala ji k tomu oprávněná osoba (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) v zákonné lhůtě (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců).
14. Dle ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců *je policie oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jestliže 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 je 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.*
15. Dle odst. 3 věty první téhož ustanovení *policie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění.*
16. Dle ustanovení § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců *doba zajištění nesmí překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody.*
17. Žalobce vytýká žalobou napadenému rozhodnutí zejména absenci odhadu délky dílčích kroků nutných k realizaci vyhoštění a paušalizaci odůvodnění, což dle jeho názoru způsobuje nezákonnost rozhodnutí. Zároveň namítl, že pouhá skutečnost, že podal odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, není důvodem pro samotné prodloužení zajištění.
18. Nutno konstatovat, že zajištění cizince nesmí být svévolné. V první řadě musí sledovat konkrétní účel, v tomto případě uskutečnění správního vyhoštění. Pokud by v době vydání rozhodnutí o zajištění či jeho prodloužení bylo pravděpodobné, že jeho účel nepůjde naplnit, pak by takové rozhodnutí odporovalo zákonu. Ke sledovanému účelu zajištění se úzce váže i přípustná délka jeho trvání. Zákon o pobytu cizinců v ustanovení § 125 odst. 1 sice stanoví, že doba zajištění nesmí (až na výjimky) přesáhnout 180 dnů, to však neznamená, že zajištění cizince za účelem správního vyhoštění lze automaticky stanovit až na tuto maximální dobu. Délka zajištění (každého jednotlivého) nesmí přesáhnout dobu přiměřenou vzhledem ke sledovanému cíli. V odůvodnění vedlejšího výroku rozhodnutí o zajištění, jímž se stanoví doba jeho trvání, musí správní orgán mimo jiné 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“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 93/2011-79, poznámka: krajským soudem v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Následným úkolem správního soudu je pak přezkoumat, zda správní orgán postupuje v řízení o správním vyhoštění s náležitou pečlivostí, aktivně, svědomitě a bez zbytečných průtahů, a zda zajištění cizince směřuje k jeho primárnímu cíli (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2020, čj. 1 Azs 143/2020-48). Soud tedy musí mít možnost přezkoumat, zda stanovení konkrétní doby trvání omezení svobody odpovídá individuálním okolnostem případu a zda nebylo svévolné.

19. V daném případě žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí (strana 9 a 10) podrobně popsal, jaké úkony je třeba za účelem realizace vyhoštění žalobce vykonat. Uvedl, že věc konzultoval s Ředitelstvím služby cizinecké policie, odborem správních činností, oddělením zjišťování totožnosti, ENO a vyhoštění (dále jen „ŘSCP“), kterým mu bylo sděleno, že teprve po pravomocném ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany může ŘSCP žádat ambasádu Turecké republiky o ověření totožnosti cizince, vydání náhradního cestovního dokladu a o realizaci jeho správního vyhoštění zpět do domovské země. Komunikace s ambasádou Turecké republiky že je značně komplikovaná, ŘSCP v obdobných případech musí opakovaně urgovat tureckou stranu k ověření totožnosti cizince, k vydání náhradního cestovního dokladu a k samotné realizaci správního vyhoštění cizince. Žalovanému bylo rovněž sděleno, že není proto možné predikovat potřebnou dobu k provedení jednotlivých úkonů, avšak že z praxe v obdobných případech občanů Turecké republiky je nutno počítat s celkovou lhůtou minimálně dvou měsíců. Žalovaný uvedl, že při stanovení doby trvání zajištění tak přihlédl k době, která je nutná k ověření totožnosti žalobce, k zabezpečení jeho náhradního cestovního dokladu a přepravních dokladů, kdy ŘSCP jako příslušný orgán obstarává letenku nebo vyjednává průvoz cizince přes jiné státy Evropské unie a kdy je nutné zajistit policejní eskortu přes dotčený stát a komunikaci s domovským státem o vzetí cizince zpět do domovského státu.
20. Žalovaný tedy sice neuvedl časový odhad trvání jednotlivých fází procesu vyhoštění, avšak dostatečně popsal konkrétní kroky prováděné za účelem realizace předmětného správního vyhoštění. Jak již uvedl např. Krajský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 4. 5. 2021, čj. 41 A 12/2021-44, *„požadavek na specifikaci budoucích kroků, které mají vést k dosažení účelu zajištění, jakož i jejich časové vymezení ve vztahu k době trvání zajištění, nelze vykládat tak, že by absence časového odhadu provedení každého ze specifikovaných úkonů žalované při stanovení délky zajištění automaticky vedla k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů.“* S tímto závěrem se zdejší soud plně ztotožňuje.
21. Bezpochyby by šlo proti smyslu a účelu odůvodnění, pokud by správní orgán musel v rozhodnutí o zajištění vždy bezvýhradně upřesňovat časový odhad, jak dlouho bude trvat provedení každého ze specifikovaných úkonů, a to i za situace, kdy k tomu nemá natolik detailní a přesné informace, aby mohl časový odhad provést kvalifikovaně, a časový odhad by tak ve skutečnosti vůbec nemusel odpovídat realitě. Shora uvedenému požadavku by tak sice formálně dostál, ale po stránce faktické by pro zajištěného cizince takový odhad neměl žádný význam. Vždy je proto třeba přihlížet ke specifickým okolnostem každého jednotlivého případu. Pro správní orgán tak může být v některých případech obtížné odhadnout, jak dlouho budou trvat jednotlivé úkony směřující k vyhoštění. Pokud není možné specifikovat ani kvalifikovaně odhadnout dobu potřebnou pro realizaci dílčích kroků při procesu vyhoštění, je nutné trvat na tom, že v takových případech je namíste z opatrnosti stanovit kratší dobu zajištění. Tím se jednak umožní zajištěnému realizovat soudní přezkum v kratších intervalech a jednak to soudu

umožní ověřit, zda žalovaný během této doby v řízení postupuje s náležitou pečlivostí, aktivně, svědomitě, a bez zbytečných průtahů a zda zajištění cizince směřuje k jeho primárnímu cíli (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2020, čj. 1 Azs 143/2020-48).

22. V projednávané věci se žalovaný snažil u pracovníků ŘSCP dne 26. září 2022 zjistit, jak dlouho budou úkony související s realizací vyhoštění žalobce, které v odůvodnění napadeného rozhodnutí specifikoval (zabezpečení náhradního cestovního dokladu a přepravních dokladů, obstarání letenky, obstarání průvozu žalobce přes jiné státy Evropské unie, komunikace s domovským státem žalobce o jeho vzetí zpět), přibližně trvat. Obdržel odpověď, že je nutno počítat s celkovou lhůtou minimálně dvou měsíců, a jestliže žalobce podal odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, že bude tato lhůta pravděpodobně ještě delší, neboť turecká strana trvá na tom, že nebude činit úkony k přípravě realizace jeho správního vyhoštění z území, dokud dané rozhodnutí nenabude právní moci. Žalovaný tedy stanovil dobu zajištění právě s ohledem na tuto minimálně odhadnutou délku dvou měsíců, resp. 60 dnů.
23. Dle názoru krajského soudu žalovaný v projednávané věci nezneužil správní uvážení ani nepřekročil jeho meze, jeho postup nepřestoupil hranici přiměřenosti. V rozhodnutí o zajištění stanovená doba trvání omezení svobody odpovídá individuálním okolnostem případu žalobce a nelze dovodit, že by žalovaný v tomto směru postupoval svévolně či paušálně, neboť zohlednil zkušenosti s přípravou realizace správního vyhoštění právě do jeho domovské země, tj. do Turecké republiky. Žalovaný stanovil dobu zajištění v napadeném rozhodnutí od 4. 10. 2022 do 2. 12. 2022 (tj. 60 dní), tedy v délce, která byla odhadnuta po konzultaci s ŘSCP jako zcela minimální pro realizaci úkonů potřebných v souvislosti s realizací správního vyhoštění.
24. Žalobní námitku nezákonnosti napadeného rozhodnutí z důvodu absence odhadu délky dílčích kroků nutných k realizaci vyhoštění a paušalizace odůvodnění tedy krajský soud důvodnou neshledal.
25. K námitce, že pouhá skutečnost, že žalobce podal odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění, není důvodem pro samotné prodloužení zajištění, lze odkázat na odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž žalovaný na straně 9 uvedl, že žalobce podal dne 9. 8. 2022 odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění a že o něm doposud nebylo rozhodnuto, přičemž turecká strana trvá na tom, že nebude ověřovat totožnost žalobce a činit další úkony k přípravě realizace jeho správního vyhoštění z území, dokud dané rozhodnutí nenabude právní moci. Je tedy zřejmé, že i uvedená skutečnost se rovněž promítne do délky procesu realizace správního vyhoštění, přesto žalovaný stanovil dobu zajištění žalobce bez započtení této skutečnosti, a to na dobu 60 dnů, jak mu jako minimální lhůtu sdělilo ŘSCP.
26. Nutno dodat, že žalobce bez bližší argumentace obecně zmínil i to, že účel zajištění nemůže být naplněn. K tomu krajský soud odkazuje rovněž na stranu 9 odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde žalovaný mimo jiné uvedl, že mu bylo ze strany ŘSCP sděleno, že přes komplikace spojené s přípravou realizace správního vyhoštění občanů Turecké republiky se turecká strana k převzetí svých občanů staví vždy kladně a daří se realizovat jejich správní vyhoštění z území zpět do domovského státu. Žalobce neuvedl a ani krajskému soudu není znám žádný konkrétní důvod, proč by nemohl být v jeho případě účel zajištění (tj. realizace správního vyhoštění) naplněn. Lze poznamenat i to, že

pokud by šlo o překážky správního vyhoštění, z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že povinnost (předběžně) posoudit tyto překážky spočívající v možné existenci důvodu znemožňujícího vycestování ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců v řízení o zajištění cizince má správní orgán, pokud teprve zahájil řízení o správním vyhoštění a dosud nevydal v tomto řízení rozhodnutí ve věci samé. Pokud ovšem toto rozhodnutí již vydal (v dané věci bylo vydáno dne 5. 8. 2022 a správní spis obsahuje závazné stanovisko Ministerstva vnitra, které si za tím účelem vyžádal), pak si při rozhodování o zajištění již úsudek (předběžný) o možných překážkách vyhoštění činit nemusí.

V. Závěr a náklady řízení

27. S ohledem na shora uvedené krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.
28. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný náhradu nákladů nenárokoval a ze spisu nevyplývá, že by mu v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad běžnou úřední činnost vznikly.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

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.

Hradci Králové 27. října 2022

Mgr. Helena Konečná v. r.
samosoudkyně