



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem JUDr. Davidem Kryskou ve věci

žalobce: **R. B.**, narozen X
státní příslušník Marockého království
t. č. v Zařízení pro zajištění cizinců X

proti
žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Středočeského kraje**
sídlem Na Baních 1535, Zbraslav, Praha 5

o **žalobě proti rozhodnutí** žalované ze dne 7. 3. 2023, č. j. KRPS-303189-40/ČJ-2022-010025-ZZC,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná rozhodla podle § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

některých zákonů, ve znění zákona č. 240/2022 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) o prodloužení doby zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění o 45 dnů.

2. Žalobce namítá, že žalovaná porušila základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 odst. 2 a 4, § 3, § 50 odst. 3 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a čl. 8 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.) a čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.).
3. Prodloužená délka zajištění byla stanovena nepřiměřeně a bez řádného odůvodnění. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je všeobecné a dostatečně se nezabývá konkrétní situací žalobce. Zajištění je mimořádným institutem a jeho délka nesmí být nepřiměřená sledovanému cíli. Pokud žalovaná bez rozumného důvodu nepostupuje v řízení aktivně a svědomitě, přestává být zajištění oprávněné. Žalovaná je povinna důkladně posuzovat skutečnosti odůvodňující prodloužení zajištění. Tyto skutečnosti musejí být přesvědčivě doloženy ve spisovém materiálu. Žalovaná neplní svou povinnost průběžně zkoumat, zda důvody zajištění trvají. Rezignovala na opatření nových podkladů pro rozhodnutí o prodloužení doby zajištění. Vychází pouze ze stejných podkladů jako při prvním rozhodnutí. Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, na základě čeho se žalovaná domnívá, že vyhoštění bude možné realizovat v prodloužené době zajištění. Zdůvodnění doby prodloužení zajištění není dostatečně určité a závisí především na spolupráci se zastupitelským úřadem, která však nedává žádnou představu časového horizontu, kdy dojde k ověření totožnosti žalobce. Dosavadní postup v řízení svědčí spíše o nemožnosti realizace vyhoštění. Neschopnost příslušného státu zajistit vydání náhradního dokladu má relevanci pro hodnocení reálného předpokladu uskutečnitelnosti vyhoštění. Chybí-li reálný předpoklad vyhoštění, nelze v zajištění pokračovat. Zajištění cizince nesmí být svévolné a jeho délka nesmí přesáhnout dobu přiměřenou vzhledem ke sledovanému cíli. Pokud by v době vydání rozhodnutí o zajištění či jeho prodloužení bylo pravděpodobné, že jeho účel nebude možné naplnit ve stanovené době zajištění, odporovalo by takové rozhodnutí zákonu. Žalovaná proto měla v odůvodnění napadeného rozhodnutí vyhodnotit, jaké úkony bude nutné provést k přípravě realizace správního vyhoštění, a upřesnit svůj odhad ohledně času nezbytného k provedení každého specifikovaného úkonu, a to nikoliv paušálním odhadem, ale konkrétně. Odůvodnění prodloužení doby zajištění je šablonovité. Napadené rozhodnutí je ve vztahu ke stanovení doby prodloužení zajištění nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
4. V napadeném rozhodnutí není dále podle žalobce dostatečně odůvodněn závěr, že žalobce nesplní podmínky zvláštního opatření a zmaří rozhodnutí o správním vyhoštění. Žalovaná měla použít některé ze zvláštních opatření. Možnost uložení takové alternativy posoudila zcela nedostatečně. Důvodem zajištění žalobce je fakticky pouze to, že se na území ČR nacházel nelegálně. Nelze připustit paušalizované rozhodování ve vztahu ke skupinám zajišťovaných cizinců jako v případě napadeného rozhodnutí. Žalobce zde nepáchal žádnou trestnou či protiprávní činnost. Skutečnost, že by žalobce rozhodnutí o správním vyhoštění nerespektoval, nebyla prokázána.
5. Žalovaná ve vyjádření k žalobě zrekapitulovala dosavadní průběh řízení a obsah napadeného rozhodnutí. Při stanovení doby, o níž prodloužila zajištění žalobce, přihlédla k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění a své úvahy řádně odůvodnila. Žalobce dosud nebyl ztotožněn a nebyl mu vydán náhradní cestovní doklad. Napadené rozhodnutí dostalo požadavkům na odůvodnění vytyčeným v judikatuře Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“). V napadeném rozhodnutí dostatečně popsala

kroky nutné k realizaci správního vyhoštění. Zrekapitulovala informace ze sdělení Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie (dále jen „ředitelství“), ze dne 17. 2. 2023 a uvedla, že se spolu s ředitelstvím aktivně zajímají o stav postupu při ověřování totožnosti žalobce. Přestože ředitelství učinilo veškeré kroky k ověření totožnosti žalobce co nejrychleji, původní lhůta 90 dnů nestačila. Žalovaná nevychází z paušálního odhadu, ale svých zkušeností a správní praxe. Proces ověřování totožnosti je závislý na zastupitelském úřadu, nelze proto po žalobkyni požadovat přesné časové predikce, nýbrž časový odhad na základě předchozí správní činnosti. Tomuto požadavku dostála. Stanovenou dobou prodloužení zajištění žalovaná nevyužila maximální dobu zajištění. Žalovaná je v telefonickém kontaktu s ředitelstvím a aktivně spolupracuje na ověření totožnosti žalobce. Na vzniklém stavu nese vinu žalobce, který záměrně nechal svůj cestovní doklad v Turecku. Tvzení žalobce, že důvodem jeho zajištění je fakt, že se nachází na území ČR nelegálně, není pravdivé. Důvodem je naplnění účelu správního vyhoštění a reálné riziko maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění. Nesouhlasí s námitkou, že není dostatečně prokázáno, že by žalobce nerespektoval povinnosti uložené rozhodnutím o správním vyhoštění. Jednotlivá zvláštní opatření dostatečně podrobně posoudila. Žalobce neuvádí, které opatření mělo být využito. Při výsledku ke všem opatřením uvedl, že není schopen je plnit. Žalovaná si není vědoma toho, že by se majetkové poměry žalobce nebo jeho ochota spolupracovat změnily. Stežejní je záměr žalobce pokračovat v cestě do Itálie a to, že se nechce vrátit do země původu.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

6. Dne 11. 12. 2022 v 8:20 hodin kontrolovala hlídka Policie České republiky na čerpací stanici na 6. km dálnice D1 ve směru na Prahu tři cizince. Při kontrole zjistila, že nemají žádný platný cestovní doklad ani povolení k pobytu. Jedním z nich byl žalobce, který policii sdělil své osobní údaje, jak jsou uvedeny v záhlaví tohoto rozsudku. Žalobce byl následně zajištěn podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů a předán žalované.
7. Dne 11. 12. 2022 byl se žalobcem proveden účastnický výslech. Při výsledku byl mimo jiné tázan na osobní údaje na kartičce z tábora v Srbsku, která se u něj našla (R. O., narozen X). K tomu uvedl, že údaje sděloval bez tlumočníka, a tak tam napsali, co slyšeli. Je v pravidelném kontaktu s rodinou. Má cestovní doklad, ale nechal ho v Turecku, aby mu ho po cestě někdo nesebral. Jeho kopii ani fotografii nemá ani mu jí nemůže nikdo z rodiny zaslat. Svůj občanský průkaz nechal v zemi původu. Tu opustil legálně asi před třemi měsíci, když letěl do Istanbulu. Po dvou měsících cestoval dále nelegálně v kamionu přes Řecko a Makedonii do Kosova, kde byl krátce v táboře, odkud pokračoval do Srbska, kde opět strávil několik dní v táboře. Odtud se za pomoci převaděče dostal do Maďarska, odkud pokračoval na podvozku kamionu přes Rakousko do ČR. Cesta ho stála 1 000 EUR a žádné další peníze už nemá. Cílem jeho cesty je Itálie, kde má kamarády a chce si najít práci v zemědělství. V zemi původu by se měl kam vrátit a nic mu v návratu nebrání, ale vracet se nechce. Nebyl by schopen složit finanční záruku ani se zdržovat na určeném místě a pravidelně se hlásit policii. V případě propuštění by hned pokračoval do Itálie.
8. Dne 11. 12. 2022 žalovaná se žalobcem zahájila řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 a 4 zákona o pobytu cizinců.
9. Rozhodnutím ze dne 11. 12. 2022, č. j. KRPS-303189-15/ČJ-2022-010025, žalovaná žalobce zajistila podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců za účelem správního vyhoštění

na 90 dnů ode dne omezení svobody (tj. do 10. 3. 2023). V rozhodnutí o zajištění žalovaná dospěla k závěru, že z jednání žalobce předcházejícího zajištění, je zjevné, že existuje reálné nebezpečí, že bude mařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Cílem jeho cesty je Itálie. Do domovského státu se vrátit nechce. Žalobce přicestoval nelegálně ukrytý na podvozku nákladního vozidla, bez cestovního dokladu a povolení k pobytu či platného víza. Žalovaná zvažovala uložení zvláštních opatření podle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců, ale dospěla k závěru o jejich neúčinnosti a nedostatečnosti. Ke stanovené době zajištění žalovaná uvedla, že bude zjišťovat a ověřovat žalobcovu totožnost, protože nepředložil žádný doklad. Žalovaná je dále povinná zajistit náležitosti nezbytné k realizaci vyhoštění. Proces ověření totožnosti, vydání náhradního cestovního dokladu zastupitelským úřadem společně s doručením náhradního cestovního dokladu nelze přesně časově predikovat. Tyto kroky bude žalovaná realizovat prostřednictvím ředitelství a jeho kontaktu se zastupitelským úřadem. V posledním obdobném případě trvaly tyto úkony dva a půl měsíce. Dále žalovaná přihlédla k době, která je nutná k zabezpečení přepravních dokladů nejen pro žalobce, ale i pro policejní doprovod. Pro policisty je navíc třeba vyřídit víza. Tento proces zabere minimálně 14 dní. Dobu zajištění v délce 90 dnů proto žalovaná pokládala za přiměřenou, přičemž s ohledem na svou správní praxi shledala, že vyhoštění žalobce je možné.

10. Rozhodnutím ze dne 11. 12. 2022, č. j. KRPS-303189-31/ČJ-2022-010025, uložila žalovaná žalobci správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodů 3 a 4 zákona o pobytu cizinců a dobu, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU, stanovila ve výši 2 let. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 22. 12. 2022.
11. Dne 11. 12. 2022 žalovaná požádala ředitelství o zjištění totožnosti žalobce a vydání náhradního cestovního dokladu.
12. Dne 13. 12. 2022 informoval e-mailem sociální pracovník Zařízení pro zajištění cizinců Balková, kde se žalobce v té době nacházel, žalovanou, že mu žalobce při sociálním pohovoru sdělil, že policii uvedl nesprávné příjmení a datum narození. Sociálnímu pracovníkovi sdělil, že se má jmenovat R. E. J. (narozen X). V následné komunikaci doplnila pracovnice zařízení, že o těchto pohovorech se žádné písemné záznamy nevedou, pouze jejich evidence. Tyto informace žalovaná následně dne 14. 12. 2022 zaslala na vědomí ředitelství, avšak s tím, že sama bude nadále vycházet z informací, které žalobce sdělil při výsledku dne 11. 12. 2022.
13. Dne 17. 2. 2023 (na str. 5 napadeného rozhodnutí je uvedeno, že po telefonické urgenci) žalovaná obdržela od ředitelství informaci o stavu řízení ohledně ověření totožnosti žalobce a možnosti vydání náhradního cestovního dokladu. Ředitelství sdělilo, že provedlo všechny úkony, které je třeba realizovat ke zjištění totožnosti žalobce. Veškeré dokumenty potřebné pro ověření jeho totožnosti a vystavení náhradního cestovního dokladu byly dne 27. 12. 2022 zaslány na Velvyslanectví Marockého království v ČR (dále jen „velvyslanectví“). Od té doby neobdrželo ředitelství žádné sdělení ke stavu ověřování žalobcovy totožnosti. Dne 16. 1. 2023 zaslalo na velvyslanectví dotaz ohledně stavu řízení, na který dosud neobdrželo odpověď. K době potřebné pro ověření přispívá i to, zda správní orgán poskytl dostatek informací k osobě ověřovaného cizince, například z protokolu o výsledku nebo vyjádření účastníka řízení. Od začátku roku 2022 do současnosti požádalo ředitelství o ověření totožnosti u 103 osob uvádějících státní příslušnost země původu žalobce, z tohoto počtu se u 8 osob podařilo totožnost ověřit, 5 osobám byl vydán náhradní cestovní doklad a bylo realizováno jejich správní vyhoštění. U deseti osob se totožnost ověřit pro nedostatek informací nepodařilo. U ostatních osob ověřování stále probíhá.

Z předchozích zkušeností je zřejmé, že minimální doba ověření totožnosti „dalece přesahuje 90 dnů, přesnou lhůtu však stanovit nelze“. Ve druhé polovině roku 2022 se spolupráce s velvyslanectvím začala zlepšovat. Uvedená čísla toto zlepšení přesně neodráží, mohou tak být zavádějící. V posledních dvou případech, kdy velvyslanectví ověřilo totožnost, byly náhradní cestovní doklady vydány za dalších 45 dnů po ověření. Ředitelství uznalo, že velvyslanectví spolupracuje laxe a doba ověření totožnosti a vydání cestovního dokladu se neúměrně protahuje, odkázalo však na možnost prodloužit zajištění až na 545 dnů v souladu s § 125 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Poukázalo rovněž na plánovanou schůzku k tomuto tématu mezi ministrem vnitra a zástupci velvyslanectví. Velvyslanectví nicméně spolupracuje a totožnost ověřuje, proto nelze předjímat neověření totožnosti žalobce. Policie nadále hledá způsoby ke zrychlení spolupráce s velvyslanectvím, problémy s orgány země původu žalobce jsou však napříč EU.

14. Napadeným rozhodnutím žalovaná podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců prodloužila dobu zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění podle § 125 odst. 1 téhož zákona o 45 dnů. Uvedla, že v případě žalobce jsou i nadále splněny všechny podmínky pro trvání zajištění. Ze shromážděných podkladů vyplývá, že existuje reálný předpoklad pro výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Prodloužení zajištění o 45 dnů je podle žalované přiměřené a odpovídající současnému stavu řízení vzhledem k nutným krokům, které ještě musí být učiněny. Předchozí lhůta pro zajištění nebyla dostatečná. Žalobce nebyl dosud ztotožněn a nebyl mu vystaven cestovní doklad. Žalovaná se s ohledem na skutkové okolnosti věci nemůže ztotožnit s případným propuštěním žalobce. Z jeho předchozího jednání je zjevné, že existuje reálné nebezpečí, že by mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. V této souvislosti žalovaná připomněla skutkové okolnosti žalobcova neoprávněného pobytu a cesty ze země původu do EU. Opětovně posoudila možnost uložení zvláštních opatření podle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců, ale dospěla k závěru o jejich neúčelnosti. Žalovaná proto prodloužila dobu zajištění o 45 dnů, a to poté, co zjistila, že proces ověřování totožnosti stále probíhá. V posledních případech byly náhradní cestovní doklady cizincům vystaveny až za dalších 45 dnů po ověření totožnosti. Zohlednila čas potřebný pro zajištění letenek pro cizince a policejní eskortu, ubytování pro policisty, dobu průvozu cizince přes jiné státy a čas potřebný pro komunikaci s orgány země původu a převzetí cizince do policejní eskorty na letišti v zemi původu žalobce. To vše může trvat až jeden měsíc po vydání náhradního cestovního dokladu. Ačkoliv časový rámec ověření totožnosti a vydání náhradního cestovního dokladu nelze přesně predikovat, podle informací ředitelství se spolupráce s velvyslanectvím zlepšuje. Žalovaná nevidí důvod, proč by v případě žalobce neměl být vystaven náhradní cestovní doklad a realizováno vyhoštění.

Posouzení žaloby soudem

15. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas (§ 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) s přihlédnutím k závěrům rozsudku Soudního dvora EU ze dne 8. 11. 2022 ve spojených věcech C-704/20 a C-39/21. S ohledem na skutečnost, že žádný z účastníků nepožádal o nařízení jednání a soud nepovažuje nařízení jednání za nezbytné, rozhodl o žalobě bez jednání (§ 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců).
16. Žaloba není důvodná.

17. Žalobce nejprve obecně namítal, že v řízení byla porušena ustanovení § 2 odst. 2 a 4, § 3, § 50 odst. 3 a § 68 odst. 3 správního řádu, čl. 8 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Tyto obecné námitky soud nepovažuje za samostatné žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury je žalobním bodem konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizované) skutkové tvrzení doprovázené konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné. „*Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých ‚obvyklých‘ nezákonností, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Žalobce je povinen vylicít, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl žalovaný vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58). Těmto požadavkům ovšem výše uvedené námitky žalobce nedostály, neboť jde pouze o citace či parafráze ustanovení, která měla být porušena, aniž by žalobce uvedl konkrétní skutečnosti či právní argumentaci. Soud se jimi proto samostatně nezabýval a rozhodnutí přezkoumal v rozsahu řádných žalobních bodů.
18. Podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je policie 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 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.
19. 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.
20. Podle § 125 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců nesmí doba zajištění překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody.
21. V projednávané věci žalobce brojí proti prodloužení doby zajištění napadeným rozhodnutím o 45 dnů. V této souvislosti považuje soud za nezbytné připomenout, že délka doby zajištění je v § 125 zákona o pobytu cizinců stanovena *relativně určitě*, neboť je stanovena pouze maximální délka této doby (90, 180, 365 nebo 545 dnů dle režimu zajištění). Určení konkrétní doby v každém jednotlivém případě je pak věcí *správního uvážení*. V přezkumu použití správního uvážení správním orgánem je pak soud omezen. Může tak přezkoumávat zejména zneužití správního uvážení a překročení jeho mezí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a dále to, „*zda řízení předcházející vydání napadenému rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem, tj. zda vněm byla respektována všechna procesní práva žalobce*“ (usnesení rozšířeného

senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42). Jinými slovy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může soud přezkoumávat pouze to, zda správní orgán nevybočil z mezí pro správní uvážení stanovených. NSS k tomu v citovaném rozhodnutí uvedl, že „[s]právní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně [...], tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl.“ Jen z těchto hledisek tak může soud stanovení doby zajištění přezkoumat, přičemž v případě přezkumu stanovení doby zajištění patří k těmto kritériím rovněž přiměřenost délky zajištění.

22. Předpokladem prodloužení zajištění je skutečnost, že vyhoštění bude alespoň potenciálně možné. Proto musí správní orgán podrobněji uvážit zejména o skutečnostech, které vyšly v průběhu jeho činnosti směřující k vyhoštění cizince najevo a které by mohly zakládat důvodnou obavu, že účelu zajištění nebude možné dosáhnout (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS). Nezákonnost rozhodnutí o prodloužení doby zajištění přitom nezpůsobují problémy při získávání náhradních cestovních dokladů, pokud je výkon správního vyhoštění alespoň potenciálně možný, žalovaný nebyl při přípravě vyhoštění pasivní a zdržení vyhoštění bylo způsobeno výlučně pasivitou orgánů stěžovatelovy země původu v kombinaci s tím, že sám stěžovatel cestoval bez cestovních dokladů (srov. rozsudky NSS ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 Azs 353/2018-20, nebo ze dne 27. 4. 2016, č. j. 10 Azs 275/2015-40).
23. Při rozhodování o prodloužení doby zajištění jsou správní orgány povinny „důkladně a svědomitě posuzovat skutečnosti, které by prodloužení zajištění odůvodňovaly [...]. Uvedené skutečnosti musí být přesvědčivým a nepochybnitelným způsobem doloženy ve spisovém materiálu“ [srov. rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2011, č. j. 1 As 119/2011-39]. V odůvodnění délky stanovené doby zajištění (či jeho prodloužení) je třeba 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 NSS ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011-79). Z další judikatury NSS vyplývá, že nároky na odůvodnění rozhodnutí o prodloužení doby zajištění se váží zejména na aktualizaci skutkových okolností a odůvodnění potřeby prodloužení doby zajištění (srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 Azs 96/2017-87).
24. V rozsudku ze dne 13. 8. 2020, č. j. 1 Azs 143/2020-48, NSS zdůraznil, že „[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.“

25. Obdobně se vyjádřil také např. Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 13. 8. 2021, č. j. 41 A 21/2021-32, podle něhož soud musí mít možnost přezkoumat, zda stanovení konkrétní doby trvání omezení svobody odpovídá individuálním okolnostem případu a zda nebylo svévolné. Současně platí, že čím delší je stanovená doba (prodloužení) zajištění, tím intenzivnější je omezení základního práva na osobní svobodu a tím pečlivější musí být i zdůvodnění doby (prodloužení) zajištění. Může nastat situace, v níž je časový odhad jednotlivých úkonů objektivně nemožný; v takovém případě by nemělo smysl trvat na časovém odhadu, který by neměl reálnou oporu. Pak je ovšem namíste z opatrnosti stanovit kratší dobu zajištění. Tím žalovaná umožní cizinci realizovat soudní přezkum v kratších intervalech. A následně soudu umožní ověřit, zda během této doby v řízení postupuje s náležitou pečlivostí, aktivně, svědomitě a bez zbytečných průtahů a zda zajištění cizince směřuje k jeho primárnímu cíli. V uvedeném rozsudku Krajský soud v Brně dále uvedl, že 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. Vždy je třeba přihlížet ke specifickým okolnostem každého jednotlivého případu. Jako určité nezbytné minimum v případě rozhodnutí o zajištění za účelem správního vyhoštění v případě cizinců bez cestovního dokladu je však zásadně třeba jednotlivě odhadnout alespoň dobu potřebnou pro komunikaci se zastupitelským úřadem včetně vyřízení náhradního cestovního dokladu na základě odpovídajících zkušeností žalované s konkrétní zemí a dále dobu obvykle nezbytnou k zabezpečení přepravních dokladů při realizaci přepravy do země původu (srov. přiměřeně rozsudky NSS ze dne 3. 3. 2016, č. j. 10 Azs 18/2016-26, nebo ze dne 30. 5. 2019, č. j. 4 Azs 255/2017-61).
26. Soud se tedy v intencích shora uvedených východisek zabýval tím, zda stanovení konkrétní doby prodloužení trvání omezení svobody žalobce odpovídá skutkovým okolnostem případu, a zda nebylo svévolné. Dospěl přitom k závěru, že napadené rozhodnutí požadavkům na odůvodnění výroku o stanovení doby prodloužení zajištění vyhovuje.
27. Zdejší soud se v nedávné době zabýval sérií žalob proti rozhodnutím o prodloužení zajištění státních příslušníků země původu žalobce, a to o 90 dnů (srov. např. rozsudky ze dne 20. 1. 2023, č. j. 40 A 3/2023-13; ze dne 22. 2. 2023, č. j. 57 A 1/2023-15; ze dne 24. 2. 2023, č. j. 58 A 1/2023-18 a č. j. 42 A 1/2023-13; ze dne 3. 3. 2023, č. j. 46 A 1/2023-14 a ze dne 8. 3. 2023, č. j. 45 A 1/2023-14) či 60 dnů (rozsudek ze dne 27. 2. 2023, č. j. 44 A 3/2023-16). Ve všech případech zdejší soud napadená rozhodnutí zrušil. Projednávaná věc se však od těchto případů liší.
28. Zásadním důvodem důvodnosti žalob v uvedených případech byla samotná doba prodloužení zajištění, která dosahovala (až na jediný případ) zákonem povoleného maxima trvání celkové „základní“ doby zajištění (180 dnů). S ohledem na to zdejší soud požadoval důkladné odůvodnění takto intenzivního zásahu do práv žalobců. Odůvodnění napadených rozhodnutí však bylo často jen stručné a velmi obecné. Žalovaná v uvedených případech především nedostatečně podložila délku prodloužení zajištění délkou doby nutné k úkonům k realizaci správního vyhoštění. Jinými slovy prodlužovala zajištění o dobu delší, než byla

schopna doložit, že nezbytně potřebuje. Soud má za to, že na tyto zásadní výtky žalovaná v projednávané věci reagovala a napadené rozhodnutí již obdobné vady nevykazuje.

29. V první řadě soud poznamenává, že napadené rozhodnutí prodlužuje dobu zajištění žalobce o 45 dnů, tedy nikoliv o 90 dnů. Stanovením kratší doby zajištění žalovaná dává prostor pro častější realizaci práva žalobce na soudní přezkum v souladu s výše uvedenými požadavky judikatury.
30. Tuto délku prodloužení zajištění žalobce napadené rozhodnutí též dostatečně zdůvodňuje. Na str. 9 napadeného rozhodnutí žalovaná shrnuje, že stále probíhá proces ověřování totožnosti žalobce, což ověřila prostřednictvím ředitelství. Ze sdělení ředitelství ze dne 17. 2. 2023 také pochází žalobkyní reprodukováná informace, že v posledních případech vystavilo velvyslanectví cizincům náhradní cestovní doklad až po 45 dnech od ověření totožnosti. Žalovaná musí také zajistit letenky pro cizince a policejní eskortu, ubytování pro policisty a doklady pro průvoz žalobce přes jiné státy EU, dále musí informovat policejní orgány země původu žalobce o jeho příletu a zajistit jeho převzetí do policejní eskorty na tamním letišti. To vše může podle konkrétního případu trvat až jeden měsíc od vydání náhradního cestovního dokladu (v rozhodnutí o zajištění uváděla žalovaná minimálně 14 dnů). K samotnému ověřování totožnosti uvedla, že je zatíženo „zvýšenou časovou náročností“ a jeho trvání nelze přesně predikovat. I bez započtení doby pro ověření totožnosti je však zřejmé, že ostatní úkony potřebné k realizaci správního vyhoštění mohou trvat od čtyř týdnů (podle starých odhadů) do dvou a půl měsíců (podle aktuálních odhadů uvedených v napadeném rozhodnutí).
31. Na základě výše uvedeného má soud za to, že žalovaná dostala požadavkům vyjádřeným v rozsudku NSS č. j. 1 As 93/2011-79, neboť konkrétně uvedla, jaké všechny úkony bude pravděpodobně nezbytně provést k přípravě realizace správního vyhoštění žalobce, a upřesnila odhad, jak dlouho provedení těchto úkonů zabere. Je tedy zřejmé, že doba, o níž žalovaná prodloužila zajištění žalobce, odpovídá době potřebné pro realizaci správního vyhoštění, nebo je dokonce kratší.
32. Žalobce poukazuje na to, že délka zajištění nesmí být nepřiměřená sledovanému cíli a správní orgány musí při realizaci účelu zajištění postupovat pečlivě, aktivně a svědomitě. Za dané situace, kdy žalobce nedisponuje cestovním dokladem (který zanechal dle svých tvrzení v Turecku, přičemž neuvedl, kde se nachází a zda a jak jej může znovu získat) a zastupitelský úřad nereaguje, přičemž podle sdělení ředitelství proces ověření totožnosti zastupitelským úřadem země původu žalobce trvá výrazně déle než 90 dnů, nepovažuje zdejší soud prodloužení zajištění o dalších 45 dnů za nepřiměřené (neospravedlnitelné), neboť k němu i nadále existuje rozumný důvod. Navíc sám žalobce je v řízení pasivní. V rámci výsledku totiž uvedl, že před zajištěním byl v častém telefonickém kontaktu s rodinou, avšak možnost využít tohoto kontaktu k urychlení ověření jeho totožnosti (např. snahou o zaslání kopie či prosté konverze občanského průkazu) odmítl.
33. Žalobce dále namítá, že zdůvodnění doby prodloužení zajištění není dostatečně určité, neboť přesná doba závisí na spolupráci s velvyslanectvím, to však žalobci nedává žádnou představu časového horizontu, kdy dojde k ověření jeho totožnosti. Dosavadní postup podle něj svědčí spíše o nemožnosti realizace vyhoštění.
34. Je pravdou, že v rozhodnutí o zajištění žalovaná odhadovala, že ověřování totožnosti bude trvat dva a půl měsíce. Tento (jak se až následně ukázalo) nesprávný odhad v napadeném rozhodnutí korigovala. Ze sdělení ředitelství vyplývá, že doba ověřování totožnosti na

velvyslanectví přesahuje 90 dnů. Soudu je rovněž známo, že ve vyjádření k žalobě vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 58 A 1/2023 žalovaná uvedla, že ověřování totožnosti v těchto případech trvá až 9 měsíců. Lze si tedy představit, že odůvodnění napadeného rozhodnutí mohlo být v tomto ohledu preciznější, neboť žalovaná zřejmě nějaký pojem o délce trvání ověřování totožnosti u velvyslanectví má, případně by to patrně mohla zjistit dotazem na ředitelství. Tento nedostatek však nezpůsobuje nepřezkoumatelnost či nezákonnost napadeného rozhodnutí. Z výše citované judikatury vyplývá, že absence časového odhadu provedení každého ze specifikovaných úkonů žalované při stanovení délky zajištění nevede automaticky k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Není-li časový odhad jednotlivých úkonů objektivně možný, nemá smysl trvat na časovém odhadu, který by neměl reálnou oporu. V takovém případě však má správní orgán z opatrnosti stanovit kratší dobu zajištění. Těmto požadavkům žalovaná v projednávané věci dostála.

35. Soud připomíná, že na situace, kdy v průběhu získávání nezbytných dokladů pro výkon správního vyhoštění dochází i přes řádné úsilí policie ke zpoždění ze strany třetích zemí nebo kdy cizinec uvádí nepravdivé údaje, které jsou nezbytné pro zajištění náhradního cestovního dokladu, právní úprava pamatuje. Podle § 125 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je v takových případech možné dobu zajištění cizince prodloužit až na 365, respektive 545 dnů. Případné průtahy způsobené tím, že žalobce eventuálně sdělil žalované nesprávné osobní údaje a bude nutné opětovně žádat o ověření totožnosti, tak jdou na vrub žalobce, nikoliv žalované.
36. Nadto podle výše citovaných závěrů NSS nezpůsobují problémy při získávání náhradních cestovních dokladů nezákonnost rozhodnutí o prodloužení doby zajištění, pokud je výkon správního vyhoštění alespoň potenciálně možný, žalovaný nebyl při přípravě vyhoštění pasivní a zdržení vyhoštění bylo způsobeno výlučně pasivitou orgánů stěžovatelovy země původu v kombinaci s tím, že sám stěžovatel cestoval bez cestovních dokladů.
37. V projednávané věci je nepochybné, že žalobce cestoval bez cestovních dokladů. Ze statistiky uvedené ve sdělení ředitelství ze dne 17. 2. 2023 vyplývá, že od roku 2022 do poloviny února 2023 bylo ze 103 (byť v dřívějších sděleních ředitelství uvádělo 105) žádostí o ověření totožnosti vyřízeno 18 – z toho v deseti případech nebyla totožnost ověřena, z osmi úspěšných ověření pak bylo v pěti případech realizováno správní vyhoštění. Z dosud ukončených ověřování totožnosti tak bylo v přibližně 28 % případů správní vyhoštění úspěšně realizováno. Správní vyhoštění v případě žalobce je tedy aspoň potenciálně možné.
38. V projednávané věci pak soud nemá za to, že by žalovaná byla pasivní. Žalobce byl zajištěn dne 11. 12. 2022, téhož dne žalovaná provedla veškeré potřebné úkony a odeslala žádost o ověření totožnosti žalobce. Veškeré dokumenty potřebné pro ověření totožnosti cizince a vystavení náhradního cestovního dokladu odeslalo ředitelství dne 27. 12. 2022. Podle sdělení byl také dne 16. 1. 2022 na velvyslanectví zaslán písemný dotaz na stav řízení, avšak zůstal bez odezvy. Dne 17. 2. 2023 pak měla žalovaná telefonicky urgovat ověření totožnosti žalobce u ředitelství, které jí téhož dne zaslalo sdělení. Napadené rozhodnutí bylo vydáno 7. 3. 2023.
39. Zde soud na okraj poznamenává, že ačkoliv z úvodního odstavce sdělení lze dovozovat, že bylo žalované zasláno v reakci na její dotaz, neobsahuje správní spis odpovídající úřední záznam o telefonickém hovoru, který měl sdělení podle tvrzení žalované (str. 5 napadeného rozhodnutí) předcházet. Skutečnost, že žalovaná sama telefonicky kontaktovala ředitelství, by nicméně vyplývat ze správního spisu měla.

40. Žalovaná též bez zbytečného odkladu reagovala na informaci od sociálního pracovníka o tom, že žalobce patrně žalované sdělil nesprávné příjmení a datum narození. Tuto informaci žalovaná obdržela dne 13. 12. 2022 a již 14. 12. 2022 ji předala ředitelství.
41. Žalovaná tedy vyřizovala jednotlivé úkony bez zbytečného odkladu. Přesto si však lze představit i větší aktivitu na straně žalované. V napadeném rozhodnutí sice tvrdí, že nadále iniciativně činí veškeré úkony k urychlení ověření totožnosti, ze správního spisu ale neplyne, že by od vydání napadeného rozhodnutí jakékoliv takové kroky (ředitelství či žalovaná) podnikla. Mezi dnem vydání napadeného rozhodnutí (7. 3. 2023) a dnem, kdy byl soudu poskytnut správní spis (20. 3. 2023) přitom byla dostatečná časová prodleva. Obdobně si lze podle soudu představit, že žalovaná v návaznosti na zprávu o možná neprávě zjištěné identitě žalobce podnikne i jiné kroky než pouhé předání informace ředitelství, například výslech žalobce. Takový postup by podle názoru soudu mohl přispět k identifikaci žalobce, rychlejšímu ověření totožnosti a vydání náhradního cestovního dokladu zastupitelským úřadem a ve výsledku kratší době zajištění. Skutečnost, že tak žalovaná neučinila nebo nevysvětlila, z jakého důvodu považuje takový postup za neúčelný nebo nemožný, však nezákonnost napadeného rozhodnutí nezpůsobuje.
42. Ačkoliv tedy soud nepřehlédl dílčí nedostatky v postupu žalované, nejedná se v celkovém kontextu projednávané věci o natolik zásadní vady, aby byly důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí. Soud nicméně do budoucna nevyklučuje, že s prodlužující se délkou zajištění by současný stav řízení mohl takové intenzity dosáhnout, zvláště nebude-li žalovaná vyvíjet odpovídající aktivitu. Je totiž právě úkolem žalované, aby pro získání nezbytných dokladů pro výkon správního vyhoštění vynakládala řádné úsilí, a tedy činila kroky k maximálnímu urychlení řízení a správnému ztotožnění žalobce. Je pak samozřejmostí, že tato aktivita žalované se musí odrazit v obsahu správního spisu.
43. S ohledem na uvedené shledal soud námitky nepřezkoumatelnosti a nepřiměřenosti ve vztahu k délce prodloužení doby zajištění nedůvodnými.
44. Soud se neztotožnil ani s námitkou žalobce, že žalovaná se dostatečně nezabývala možností uložení některého ze zvláštních opatření a že nedostatečně odůvodnila závěr, že žalobce nesplní podmínky zvláštního opatření a zmaří rozhodnutí o vyhoštění. Žalovaná v napadeném rozhodnutí znovu podrobně posoudila možnost uložení jednotlivých zvláštních opatření. Dospěla však ke stejnému závěru jako v rozhodnutí o zajištění. Uvedla, že žalobce s ohledem na jeho předchozí jednání neskýtá záruku, že bude plnit povinnosti uložené správním orgánem. Žalobce nechce zůstat v ČR, není schopen složit finanční záruku ani nemá v ČR místo, kde by setrval do doby, než budou provedeny úkony směřující k realizaci správního vyhoštění. S ohledem na to, že se v tomto ohledu skutkový stav oproti době, kdy bylo vydáno rozhodnutí o zajištění, nezměnil (žalobce netvrdil a ani v žalobě netvrdí, že by nyní byl schopen složit finanční záruku nebo že by měl místo, kde se může do doby vyhoštění zdržovat), považuje soud posouzení možnosti uložit zvláštní opatření za dostatečné.
45. Žalobci nelze přisvědčit ani v tom, že jediným důvodem jeho zajištění je fakt, že se nacházel v ČR nelegálně. Důvodem pro jeho zajištění je totiž naplnění účelu správního vyhoštění. Žalovaná přitom na základě konkrétních skutkových okolností (nikoli paušalizovaně, jak namítá žalobce) uzavřela, že u žalobce existuje reálné riziko maření rozhodnutí o správním vyhoštění. Shodně se žalovanou považuje soud za stěžejní skutkovou okolnost vyjádření žalobce, že jeho cílovou zemí je Itálie, kam měl v úmyslu se nelegálně dostat, a že bude

pokračovat v cestě do této země, jakmile bude propuštěn. Tato skutečnost, kterou žalobce nepopírá ani v žalobě, odůvodňuje závěr o existenci reálného rizika maření rozhodnutí o správním vyhoštění a úmyslu žalobce neoprávněně vstoupit na území jiného členského státu EU.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

46. Vzhledem k tomu, že žalobní body jsou nedůvodné a soud nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
47. Protože soud o žalobě rozhodl bezodkladně po obdržení správního spisu, nadto vázán zákonem stanovenou lhůtou pro rozhodnutí (§ 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců), nerozhodoval samostatně o návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě.
48. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalované soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na její běžnou činnost, která zahrnuje rovněž obranu jejích rozhodnutí v řízení před soudem.

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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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 je 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 28. března 2023

JUDr. David Kryška, v. r.
samosoudce