



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem JUDr. Bc. Kryštofem Hornem ve věci

žalobce: **R. E. J.**, narozen X
vystupující pod identitou **R. B.**, narozen X
státní příslušník X
bytem 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 21. 4. 2023, č. j. KRPS-303189-48/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: V. N.

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. Nedaří se ověřit žalobcovu totožnost. 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 odkázala na napadené rozhodnutí a navrhla zamítnutí žaloby. Uvedla, že zajištění žalobce bylo po podání žaloby dne 8. 5. 2023 ukončeno z důvodů ověření jeho totožnosti, vydání náhradního cestovního dokladu a realizace jeho vyhoštění do Marockého království.

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 se policii

představil jako R. B.. 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 výslechu 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 (dále též jako „rozhodnutí o zajištění“) 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 povinna 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 služby cizinecké policie (dále jen „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.¹ (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. Rozhodnutím ze dne 7. 3. 2023, č. j. KRPS-303189-40/ČJ-2022-010025-ZZC (dále jen „rozhodnutí o prvním prodloužení“) žalovaná podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců prodloužila dobu zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění o 45 dnů (tj. do 24. 4. 2023). Uvedla, že v případě žalobce jsou i nadále splněny všechny podmínky pro trvání zajištění. Opětovně posoudila možnost uložení zvláštních opatření podle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců, ale dospěla k závěru o jejich neúčelnosti.
15. Proti rozhodnutí o prvním zajištění podal žalobce žalobu, kterou zdejší soud rozsudkem ze dne 28. 3. 2023., č. j. 48 A 1/2023-25 (dále jen „první rozsudek“), zamítl.

¹ Na č. l. 164 správního spisu je náhradní cestovní doklad ze dne 4. 5. 2023 vystavený velvyslanectvím žalobci pod tímto jménem, soud jej proto považuje za žalobcovo skutečné jméno a tímto jménem žalobce označuje.

16. Dne 19. 4. 2023 žalovaná obdržela od ředitelství další informaci o stavu řízení, kterou si vyžádala přípisem ze dne 31. 3. 2023. Ředitelství uvedlo, že dne 23. 1. 2023 *bylo hovořeno* s velvyslanectvím, jehož zástupce sdělil, že nadále probíhá ověřování u příslušných marockých úřadů. Nejsou schopni určit dobu, po kterou bude ještě toto ověřování probíhat. Ředitelství ověřovalo případný posun telefonicky rovněž ve dnech 17. 2. 2023 a 27. 3. 2023 se stejným výsledkem. Dne 28. 2. 2023 bylo velvyslanectví zasláno písemné dožádání ohledně stavu ověřování, doposud je bez reakce. Od posledního jednání mezi 1. náměstkem Ministerstva vnitra a velvyslanectvím dne 4. 10. 2022, kde byly vzneseny námitky ohledně laxního přístupu velvyslanectví, obdrželo ředitelství informace o totožnosti 16 osob. Doba od podání žádosti do zaslání informací o totožnosti trvala 10-188 dnů. V uvedeném období bylo požádáno o ověření totožnosti 38 osob nacházejících se v zařízení pro zajištění cizinců. Od říjnového jednání tedy došlo k částečnému zlepšení práce velvyslanectví, avšak i nadále jde o časově náročný proces. Další schůzka ministra vnitra a velvyslankyně Marockého království proběhla dne 28. 3. 2023 a byla zřízena technická pracovní skupina. Na jejím prvním jednání dne 6. 4. 2023 byl posuzován i případ žalobce, závěrem však bylo, že na velvyslanectví i přes urgence doposud nedorazila žádná odpověď vnitrostátních orgánů Marockého království. I přes komplikace nelze předjímat neověření totožnosti, neboť v období po zahájení práce technické pracovní skupiny od 6. 4. 2023 do 19. 4. 2023 byla ověřena totožnost 18 osob a byly vydány 4 náhradní cestovní doklady. Závěrem ředitelství uvedlo, že vyhoštění je realizovatelné, nikoliv však ve stávající době zajištění, kterou je nutno prodloužit.
17. 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 dalších 45 dnů (tj. do 8. 6. 2023). Popsala dosavadní úkony včetně kontaktu s ředitelstvím a velvyslanectvím a znovu konstatovala, že i nadále jsou 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 a ubytování pro policisty. 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, spolupráce s velvyslanectvím zlepšuje. V této souvislosti žalovaná zmínila i výše popsané zřízení pracovní skupiny. Žalovaná nevidí důvod, proč by v případě žalobce neměl být vystaven náhradní cestovní doklad a realizováno vyhoštění.

Posouzení žaloby soudem

18. 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).
19. Soud současně konstatuje, že se v podstatě totožnou žalobou zabýval již v prvním rozsudku, ve kterém vypořádal veškeré žalobní body. Ačkoliv předmětem přezkumu bylo rozhodnutí o prvním prodloužení, napadené rozhodnutí jeho úvahy do značné míry přebírá. Podstatným rozdílem oproti předešlému soudnímu přezkumu je pouze pokročilá doba ověřování žalobcovy totožnosti a též posun ve spolupráci s velvyslanectvím. Těmto aspektům se soud proto věnuje podrobněji a ve zbytku ve značné míře přebírá závěry prvního rozsudku, který je i na současný stav věci zcela aplikovatelný.
20. 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 vyličit, 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.
21. 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.
22. 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.

23. Podle § 125 odst. 1 věty první zákona o pobytu cizinců nesmí doba zajištění překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody.
24. V projednávané věci žalobce brojí proti prodloužení doby zajištění napadeným rozhodnutím o dalších 45 dnů, celkem tedy již na 180 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 prvé 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.
25. 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).
26. 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 nezpochybnitelným 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).

27. 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.“
28. 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 namístě 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).
29. 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. I při vědomí toho, že se jedná o opakované prodloužení

žalobcova zajištění, dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí požadavkům na prodloužení zajištění vyhovuje.

30. Délku prodloužení zajištění žalobce napadené rozhodnutí též dostatečně zdůvodňuje. Na str. 7 napadeného rozhodnutí žalovaná uvádí, že stále probíhá proces ověřování totožnosti žalobce, což ověřila prostřednictvím ředitelství. Konzulka velvyslanectví učinila několik urgencí. Ze sdělení ředitelství ze dne 19. 4. 2023 také pochází žalovanou reprodukováná informace, ze které vyplývá, že trvání ověřování totožnosti v předchozích případech dalece překročilo 90 dnů. Samotné vydání náhradního cestovního dokladu pak trvá několik týdnů (v posledních případech šlo o 45 dnů). 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 od policejní eskorty na tamním letišti. To vše může podle konkrétního případu trvat několik týdnů od vydání náhradního cestovního dokladu (na str. 11 pak žalovaná uvádí stejně jako v rozhodnutí o prvním prodloužení až jeden měsíc, v čemž však soud nespatřuje rozpor). K samotnému ověřování totožnosti uvedla, že je zatíženo „zvýšenou časovou náročností“ a jeho trvání nelze přesně predikovat. S ohledem na výčet nutných úkonů je však zjevné, že doba je přiměřená. Přitom realizace vyhoštění není nereálná, neboť spolupráce s velvyslanectvím se zlepšuje.
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 nezbytné 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 výslechu 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 průkazu totožnosti) 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 odhady délky úkonů nutných k realizaci vyhoštění se v rozhodnutí o zajištění, rozhodnutí o prvním prodloužení i v napadeném rozhodnutí, jakož i ve vyjádřeních žalované v jiných řízeních (viz v prvním rozsudku odkazované vyjádření k žalobě vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 58 A 1/2023) do jisté míry rozcházejí. To je však dáno situací, která není plně v rukou žalované a skutečně záleží na postupu velvyslanectví, přičemž z obsahu správního spisu i napadeného rozhodnutí jasně vyplývá

spíše pozitivní prognóza (viz odkazy na zlepšující se spolupráci, realizovaná ověření totožnosti a vydání náhradních cestovních dokladů jiným osobám). Neuvedení přesného časového odhadu, resp. jeho změny v průběhu řízení nezpůsobují 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. Soud opakuje, že v projednávané věci je nepochybné, že žalobce cestoval bez cestovních dokladů. Ze statistiky uvedené ve sdělení ředitelství ze dne 19. 4. 2023 vyplývá, že od 6. 4. 2023 do 19. 4. 2023 došlo ke zlepšení dosavadní úrovně součinnosti, neboť byla ověřena totožnost 18 osob a byly vydány čtyři náhradní cestovní doklady. I z dřívějších údajů o období od roku 2022 do poloviny února 2023 plyne, že bylo v pěti případech realizováno správní vyhoštění. Správní vyhoštění v případě žalobce je tedy aspoň potenciálně možné.
38. V projednávané věci pak soud nemá za to, že by žalovaná byla pasivní, jak soudu vedl již v prvním rozsudku při přezkumu rozhodnutí o prvním prodloužení ze dne 7. 3. 2023. V dané věci jsou podstatná zejména výše popsaná diplomatická jednání mezi zástupci České republiky a velvyslanectví, zřízení pracovní skupiny a ověřování stavu věci žalobce konzulkou, stejně jako pravidelné informování o stavu věci ředitelstvím.
39. S ohledem na uvedené shledal soud námitky nepřezkoumatelnosti a nepřiměřenosti ve vztahu k délce prodloužení doby zajištění nedůvodnými.
40. Soud – jsa až na výše popsané výjimky vázán skutkovým a právním stavem ke dni vydání napadeného rozhodnutí – toliko nad rámec nutného odůvodnění podpůrně konstatuje, že správnost výše uvedených predikcí žalované potvrzuje i skutečnost, že k žalobcovu vyhoštění na území Maroka v rámci prodloužené lhůty nakonec skutečně došlo, jak ze správního spisu vyplývá.
41. Soud se dále ani tentokrát neztotožnil 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 a rozhodnutí o prvním prodloužení. 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.

42. 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

43. 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.).
44. Protože soud o žalobě rozhodl v zákonem stanovené krátké lhůtě pro rozhodnutí (§ 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců) po obdržení správního spisu, ze kterého vyplývá, že zajištění žalobce již bylo ukončeno, nerozhodoval samostatně o návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě.
45. 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 nejbližší 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 16. května 2023

JUDr. Bc. Kryštof Horn, v.r.
samosoudce