

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **G. Ch.**, zastoupený Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, 110 00 Praha 1, proti žalované **Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Křižíkova 12, 180 00 Praha 8, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 6. 2011, č. j. KRPA-18743/ČJ-2011-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 7. 2011, č. j. 8 A 142/2011 - 20,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 7. 2011, č. j. 8 A 142/2011 - 20, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 22. 3. 2011 ve 23:25 hodin byl žalobce kontrolován hlídkou Policie České republiky v místě Praha 5, OC Nový Smíchov, a byl vyzván k prokázání totožnosti. Předložil hlídce občanský průkaz Slovenské republiky vydaný na jméno H. Ch. Hlídka pojala podezření, že by se mohlo jednat o pozměněný či padělaný doklad, proto žalobce na místě zadržela a následně jej převezla na místní součást oddělení pátrání, kontroly pobytu a eskort. Tam byla provedena kontrola dle AFIS (*Automated Fingerprint Identification System*), při níž byla nalezena shoda s IS – Ch. G. T., státní příslušník Čínské lidové republiky. Bylo zjištěno, že žalobce pobývá na území České republiky neoprávněně, neboť nerespektoval dříve vydané rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 20. 1. 2005, č. j. SCPP-117/OV-II-2005, a nevycestoval z území po dobu stanovenou v citovaném rozhodnutí. Proto žalovaná rozhodla dne 24. 3. 2011, č. j. KRPA-18743/ČJ-2011-000022,

o zajištění žalobce podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, na dobu 90 dnů.

[2] Následně Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, rozhodnutím ze dne 14. 6. 2011, č. j. KRPA-18743/ČJ-2011-000022, prodloužila dobu zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění o 60 dnů podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

[3] Žalobce brojil proti citovanému rozhodnutí o prodloužení doby zajištění žalobou podanou u Městského soudu v Praze; ten rozsudkem ze dne 7. 7. 2011, č. j. 8 A 142/2011 - 20, žalobu zamítl. Odmítl námitky žalobce vztahující se k rozhodnutí o zajištění ze dne 24. 3. 2011, neboť uvedené rozhodnutí již bylo městským soudem přezkoumáno rozsudkem ze dne 13. 4. 2011, č. j. 5 A 59/2011 - 28, a vznesené námitky se netýkaly nyní přezkoumávaného rozhodnutí. Dále městský soud nepřisvědčil námitce týkající se nezákonného prodloužení doby zajištění.

II. Kasační stížnost

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu včas podanou kasační stížností namítaje, že jsou dány důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a vada řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu.

[5] Stěžovatel považuje závěry městského soudu vyslovené v napadeném rozsudku za evidentně nezákonné a nesprávné. Ve vztahu k námitce směřující proti rozhodnutí o zajištění žalobce ze dne 24. 3. 2011 poukázal stěžovatel na svoji kasační stížnost podanou proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2011, č. j. 5 A 59/2011 - 28, vedenou u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 As 87/2011.

[6] Co se týče nyní napadeného rozhodnutí o prodloužení doby zajištění, stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že harmonogram provádění nezbytných úkonů směřujících k vydání rozhodnutí o vyhoštění je v zásadě na uvážení správního orgánu, neboť ten odpovídá za ukončení řízení v zákonem stanovené lhůtě. Uvedený názor je v hrubém rozporu s právními předpisy. Podle stěžovatele je žalovaná v řízení o správním vyhoštění povinna postupovat s maximální snahou řízení ukončit v co možná nejkratším termínu. Tato snaha však v projednávané věci není patrná. Podle § 169 odst. 4 zákona o pobytu cizinců měl správní orgán rozhodnout ve lhůtě 7 dnů, což však neučinil. Jeho laxní přístup naopak přetrvává, neboť ani ke dni podání kasační stížnosti nebylo rozhodnutí o správním vyhoštění vydáno. Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že správní vyhoštění lze realizovat až v okamžiku vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění; podáním správní žaloby proti takovému rozhodnutí se však vykonatelnost odkládá.

[7] Jako absurdní a nepřijatelný se stěžovateli jeví postup městského soudu, který aproboval omezení žalobce na jeho základním právu za účelem výkonu vyhoštění, i když

byla žalovaná v daném řízení prakticky nečinná. Důsledkem tohoto postupu bylo pouze neúčelné omezení osobní svobody stěžovatele. Postup správního orgánu musí být zákonný, správný a zejména přiměřený. Respektování základního práva jedince na osobní svobodu předpokládá, že institut zajištění bude sloužit jako mimořádný prostředek a bude využíván v souladu s jeho účelem. Zajištění však nesmí sloužit k neúčelnému omezování osobní svobody.

[8] V projednávané věci je podle stěžovatele zřejmé, že rozhodnutí o správním vyhoštění nebude vykonatelné v rámci doby zajištění. Zajištění stěžovatele je v takové situaci jednoznačně neefektivní a v rozporu se samotným smyslem a účelem tohoto institutu. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu má být zajištění mimořádným institutem, k němuž je správní orgán oprávněn přistoupit v situaci, kdy je výkon správního vyhoštění ve lhůtách pro zajištění reálně možný.

[9] Závěrem stěžovatel dodal, že se žalovaná řádně nevypořádala s případnými mírnějšími instituty, jež stěžovatel v rámci svých vyjádření navrhoval. Napadené rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. Nemůže totiž obstát případný obvyklý argument žalované, že správní orgán byl pod časovým tlakem, a že tak na přezkoumatelnost rozhodnutí o prodloužení doby zajištění nelze klást obdobné nároky jako na rozhodnutí vydávaná v jiných řízeních, v nichž správní orgán není omezen zákonnou lhůtou 48 hodin. S touto otázkou se přitom přezkoumatelným způsobem nevypořádal ani městský soud.

[10] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalovaná se k podané kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Prvně je nutné konstatovat, že se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat námitkami směřujícími proti rozhodnutí o zajištění ze dne 24. 3. 2011. Citované rozhodnutí bylo předmětem samostatného soudního přezkumu v řízení před zdejším soudem. Rozsudkem ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 87/2011 - 49, Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele ve zmiňované věci s konečnou platností zamítl.

[15] V nyní posuzované věci se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů [ad III. A); důvod

podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], námitkou nesprávného posouzení podmínek pro prodloužení doby zajištění [ad III. B); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a námitkou nesprávně zjištěného skutkového stavu v řízení před správním orgánem [ad III. C); důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

IV. A) Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů

[16] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že se městský soud v napadeném rozsudku opomněl vyjádřit k možnosti využití mírnějších institutů v projednávané věci. Na straně 4 podané žaloby stěžovatel obdobně jako v kasační stížnosti poukázal na to, že se *„žalovaný řádně nevypořádal s případnými mírnějšími instituty, které žalobce v rámci svých vyjádření navrhoval, jeho rozhodnutí je zcela nepřezkoumatelné.“*

[17] K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu pro nedostatek důvodů se zdejší soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném pod č. 133/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz, v němž uvedl, že „[n]*edostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.*“ Za nepřezkoumatelné se považuje též rozhodnutí, v němž se soud nevypořádá se všemi uplatněnými žalobními body (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, www.nssoud.cz).

[18] Sám městský soud při rekapitulaci podané žaloby na straně 2 napadeného rozsudku konstatoval, že stěžovatel v žalobě uváděl, že se žalovaná řádně nevypořádala s případnými mírnějšími instituty, ačkoliv již nerozhodovala pod časovým tlakem. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že tato námitka blíže specifikovaná na straně 4 podané žaloby, již městský soud převzal do rekapitulační části napadeného rozsudku, představuje dostatečně individualizovaný žalobní bod (podrobněji srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publikovaný pod č. 2162/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Městský soud byl tedy povinen se k této námitce vyjádřit v rámci přezkumu napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Na straně 3 napadeného rozsudku městský soud při hodnocení námitek vznesených v části II. žaloby (námitky směřující proti rozhodnutí o zajištění ze dne 24. 3. 2011) odkázal na rozsudek téhož soudu ze dne 13. 4. 2011, č. j. 5 A 59/2011 - 28, jímž byla zamítnuta žalobu proti rozhodnutí o zajištění stěžovatele. Z tohoto rozsudku městský soud citoval i pasáž týkající se možnosti použití mírnějších institutů v řízení o zajištění cizince. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však uvedenou citaci rozsudku č. j. 5 A 59/2011 - 28 nelze chápat jako vypořádání se s námitkou nepřezkoumatelnosti nyní napadeného správního rozhodnutí ve vztahu k mírnějším institutům vyjmenovaným v § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců (zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území a finanční záruka). Městský soud navíc ve zmiňovaném odstavci výslovně uvedl, že se předestřená argumentace vztahuje k námitkám vzneseným v části II. žaloby. Námitka nepřezkoumatelnosti z důvodu nevypořádání se s možností aplikace mírnějších institutů

však byla stěžovatelem uplatněna v části III. žaloby. Tuto námitku městský soud v napadeném rozsudku pominul, čímž zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

[20] V souladu s výše uvedeným Nejvyšší správní soud uzavírá, že námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu je důvodná.

[21] Dále se Nejvyšší správní soud musel zabývat tím, zda je povinen odpovědět i na další námitky stěžovatele uplatněné v kasační stížnosti, byl-li rozsudek městského soudu shledán nepřezkoumatelným. Při řešení této otázky aplikoval závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publikovaném pod č. 1566/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz. V něm rozšířený senát vyslovil, že *„krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné.“* Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zbývající kasační námitky týkající se nesprávného posouzení podmínek pro prodloužení doby zajištění, resp. chybného posouzení skutkového stavu v řízení před správním orgánem, směřují proti té části rozsudku městského soudu, která byla řádně odůvodněna. Městský soud se obdobně formulovanými žalobními námitkami v napadeném rozsudku v potřebné míře zabýval a jeho hodnocení lze v řízení o kasační stížnosti podrobit přezkumu Nejvyšším správním soudem.

III. B) Námitka nesprávného právního posouzení rozsahu soudního přezkumu

[22] Dále se tedy Nejvyšší správní soud věnoval námitce nesprávného právního posouzení rozsahu soudního přezkumu rozhodnutí o prodloužení doby zajištění. Stěžovatel v kasační stížnosti uváděl, že žalovaná je nečinná v řízení o správním vyhoštění a že tedy zajištění ve stanovené lhůtě nemůže vést ke svému cíli, jímž má být vyhoštění stěžovatele. Městský soud v tomto ohledu konstatoval, že „[a]*ktuální prodloužení doby zajištění žalobce odpovídá pravomoci policie podle ust. § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a respektuje meze stanovené v ust. § 125 odst. 1 cit. zákona. Řízení o správním vyhoštění žalobce, zahájené dne 24. 3. 2011, dosud nebylo ukončeno, přičemž harmonogram provádění nezbytných úkonů v jeho rámci je v zásadě na uvážení správního orgánu, jenž pak nese odpovědnost za to, že řízení bude v zákonné lhůtě řádně ukončeno.*“ Městský soud tedy *de facto* odmítl přezkoumat procesní postup správního orgánu v řízení o správním vyhoštění a shledal, že postup žalované je v zásadě na jejím uvážení.

[23] Stěžovatel byl rozhodnutím žalované ze dne 24. 3. 2011 zajištěn podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, podle něhož *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.*

[24] Z ustanovení § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že *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.* Doba zajištění nesmí překročit 180 dní a počítá se od okamžiku omezení svobody (§ 125 odst. 1 zákona).

[25] Městský soud se v napadeném rozsudku zcela ztotožnil s argumentací žalované, že důvody pro zajištění stěžovatele vyjádřené již v původním rozhodnutí o zajištění ze dne 24. 3. 2011, trvají. Uvedl, že pokud stěžovatel několik let pobýval na území České republiky bez oprávnění k pobytu, v rozporu s pravomocným vyhoštěním, prokazoval se padělaným dokladem a neplnil povinnosti uložené zákonem, zejména povinnost vycestovat z území České republiky, trvají obavy z toho, že by mohl účel správního vyhoštění mařit. I nadále je tak podle městského soudu zajištění stěžovatele přiměřeným opatřením směřujícím k realizaci správního vyhoštění. S touto argumentací se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. V absurdních důsledcích by výklad zaujatý městským soudem znamenal, že byl-li cizinec jednou zajištěn za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, mohl by správní orgán jeho zajištění libovolně prodlužovat při respektování maximální délky zajištění uvedené v § 125 zákona, aniž by bylo nutné zkoumat další procesní postup a aktivitu správního orgánu v řízení o správním vyhoštění. Důsledky popsaného přístupu jsou však nepřijatelné, nerespektují samotný cíl zajištění a dostávají se do příkrého rozporu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Jak stěžovatel správně uvádí, zajištění musí být vždy chápáno jako ryze krajní řešení; důvody jeho trvání musí najít odraz v probíhajícím řízení o správním vyhoštění, kdy z procesního postupu správního orgánu bude patrné, že existují racionální argumenty pro prodloužení doby zajištění a že zajištění směřuje k předpokládanému cíli, jímž je správní vyhoštění.

[26] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu „*institut zajištění cizince a jeho následné umístění do zařízení pro zajištění cizinců (až na 180 dní, resp. 90 dní v případě cizince mladšího 18 let) představuje mimořádný institut, který umožňuje policii zasáhnout do ústavně chráněného práva na osobní svobodu, které je jednou ze základních součástí nedotknutelnosti člověka zakotvené obecně v čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010 - 74, publikovaný pod č. 2129/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je zásahem do jeho osobní svobody, a proto může být provedeno

pouze v souladu se zákony, Ústavou a Listinou a v neposlední řadě s Úmluvou, jíž je Česká republika vázána [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/08, ze dne 12. 5. 2009 (N 115/53 SbNU 427; 229/2009 Sb.), http://nalus.usoud.cz].

[27] Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva plyne, že délka zajištění nesmí přesáhnout dobu přiměřenou vzhledem ke sledovanému cíli (rozhodnutí velkého senátu ESLP ze dne 29. 1. 2008 ve věci *Saadi proti Velké Británii*, stížnost č. 13229/03, bod 79, http://echr.coe.int). Jedná se o jedno z kritérií, jímž se posuzuje soulad zbavení osobní svobody s čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 - 79, www.nssoud.cz).

[28] Podle Evropského soudu pro lidská práva lze zbavení osobní svobody podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy ospravedlnit pouze probíhajícím vyhošťovacím nebo vydávacím řízením. Pokud takové řízení není vedeno s náležitou pečlivostí, zajištění přestává být v souladu s tímto ustanovením. Je tedy nutné posuzovat, zda délka řízení o vyhoštění nebyla nepřiměřeně dlouhá (rozhodnutí velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 11. 1996 ve věci *Chahal proti Spojenému království*, stížnost č. 22414/93, bod 113, http://echr.coe.int). Správní orgány jsou povinny při rozhodování o zajištění za účelem správního vyhoštění aktivně a svědomitě postupovat v řízení o správním vyhoštění, aby důvody trvajícího zajištění byly ospravedlnitelné. Pokud však tento řádný postup směřující k vyhoštění cizince nepřetrvává po celou dobu zajištění bez rozumného důvodu, zajištění cizince přestává být oprávněné (rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. 10. 2011 ve věci *M. a ostatní proti Bulharsku*, stížnost č. 41416/08, body 71 – 75, http://echr.coe.int).

[29] Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva tedy vyplývá, že harmonogram konkrétních kroků, které správní orgán v řízení o správním vyhoštění cizince činí, je sice na úvaze správního orgánu, nicméně řízení o vyhoštění musí být vedeno s náležitou pečlivostí, aktivně a svědomitě, aby zajištění cizince bylo oprávněné. Výkon správního uvážení při rozhodování o prodloužení doby zajištění musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho meze (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 2 As 19/2004 - 92, publikovaný pod č. 430/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 - 79). Je tedy úkolem městského soudu, aby v řízení o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby zajištění hodnotil postup žalované v řízení o správním vyhoštění a aby přezkoumal, zda uvážení správního orgánu o prodloužení zajištění nevybočuje ze zákonem stanovených mezí, má oporu ve zjištěném skutkovém stavu a není svévolné.

[30] Nelze tak přisvědčit názoru městského soudu, že harmonogram provádění úkonů v řízení o správním vyhoštění cizince je na správním orgánu a že soudům nepřísluší procesní postup správních orgánů hodnotit. Takové odmítnutí řádného přezkumu důvodů pro zajištění za účelem správního vyhoštění je jednak v přímém rozporu s konstantní judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a jednak hrubě zasahuje do osobní svobody jednotlivce, neboť úvahu o zajištění ponechává libovůli správního orgánu. Také z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že správní orgány musí při rozhodování o zajištění sledovat účel, pro který bylo omezení osobní svobody v podobě zajištění cizinců

přijato; tím je především zabránění maření výkonu správního vyhoštění. Je tedy třeba trvat na tom, aby správní orgány při rozhodování o zajištění cizince zvážily, zda je výkon správního vyhoštění alespoň potenciálně možný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 - 61, publikovaný pod č. 1850/2009 Sb. NSS). Tyto závěry bezpochyby platí i při rozhodování o prodloužení doby zajištění.

[31] Nejvyšší správní soud konstatuje, že při přezkumu rozhodnutí o prodloužení doby zajištění ve správním soudnictví jsou soudy povinny k žalobní námitce přezkoumat, zda zajištění cizince je oprávněné; ověří tedy především, zda žalovaná 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; 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.

[32] Námitka nesprávného posouzení právní otázky městským soudem je proto důvodná.

III. C) Námitka nesprávně zjištěného skutkového stavu v řízení před správním orgánem

[33] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítal, že správní orgány nesprávně posoudily podmínky pro prodloužení doby zajištění. Stěžovatel především zdůraznil, že žalovaná je v řízení o správním vyhoštění téměř nečinná a nepostupuje s maximální snahou řízení v co nejkratším termínu ukončit. Městský soud v napadeném rozsudku k otázce nesprávně zjištěného skutkového stavu ve správním řízení uvedl, že důvody pro prodloužení doby zajištění trvají a nemohly zaniknout (pobyt bez oprávnění k pobytu a v rozporu s pravomocným vyhoštěním, prokazování totožnosti padělaným dokladem apod.). Správní orgán navíc ve věci učinil úkon směřující ke zjištění stavu věci, a to místní šetření dne 24. 5. 2011.

[34] Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti. Dne 24. 3. 2011, č. j. KRPA-18743/ČJ-2011-000022, rozhodla žalovaná o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Doba zajištění byla stanovena na 90 dnů. Téhož dne bylo zahájeno řízení ve věci správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona. V úředním záznamu ze dne 5. 4. 2011, č. j. KRPA-18743/ČJ-2011-000022, žalovaná v souladu s § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců konstatovala bez bližšího odůvodnění, že důvody zajištění stěžovatele nadále trvají. Usnesením ze dne 18. 4. 2011 žalovaná v rámci řízení o správním vyhoštění informovala stěžovatele, že byly shromážděny dostatečné podklady pro rozhodnutí, a umožnila mu podávat návrhy ve lhůtě do 26. 4. 2011. V úředním záznamu ze dne 18. 4. 2011 žalovaná v souladu s § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců uvedla, že důvody zajištění stěžovatele i nadále trvají, neboť nevyplynuly nové skutečnosti, jež by vedly k ukončení zajištění. Téhož dne byl žalované doručen rozsudek městského soudu o zamítnutí žaloby proti rozhodnutí o zajištění ze dne 24. 3. 2011.

[35] Dne 28. 4. 2011 byl žalované doručen návrh stěžovatele na doplnění dokazování v souvislosti s řízením o správním vyhoštění; bylo navrženo provedení místního šetření

v místě bydliště manželky stěžovatele. Stejný den žalovaná podle § 126 písm. a) zákona opět ověřila, že důvody zajištění stěžovatele nadále trvají, neboť nevyplynuly nové skutečnosti, které by vedly k ukončení zajištění cizince. Úřední záznamy ze dne 18. 5. 2011 a ze dne 31. 5. 2011 obsahovaly totéž sdělení. Poté dne 24. 5. 2011 provedla žalovaná u manželky stěžovatele na adrese P. 6 – Ř., N. 1060, místní šetření, z něhož vyplynulo, že manželka stěžovatele bydlí v bytě sama se svým synem (narozený x); v předmětné době byl však syn v Číně u rodiny. Ve spise je dále založen úřední záznam ze dne 14. 6. 2011, v němž je uvedeno, že žalovaná podle § 126 písm. a) zákona opětovně ověřila, že důvody pro zajištění cizince nadále trvají. Téhož dne bylo vydáno rozhodnutí o prodloužení doby zajištění o 60 dnů podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná uvedla, že vyhoštění se dosud nepodařilo realizovat, protože jsou ve věci prováděny nezbytné procesní úkony (zejména součinnost Čínské lidové republiky při ověřování totožnosti stěžovatele a při zajištění potřebných materiálů nezbytných pro realizaci vyhoštění).

[36] Městský soud v napadeném rozsudku vycházel z napadeného rozhodnutí žalované a konstatoval, že důvody pro prodloužení doby zajištění byly v řešené věci dány. Zdůraznil, že žalovaná nebyla v řízení o správním vyhoštění nečinná, ale provedla úkon přispívající ke zjištění skutkového stavu věci, jímž bylo místní šetření ze dne 24. 5. 2011. Nejvyšší správní soud však tomuto názoru městského soudu nemohl přisvědčit.

[37] Jak již bylo shora uvedeno, zajištění cizince je ospravedlnitelné jedině tehdy, směřuje-li ke svému cíli, jímž je realizace správního vyhoštění. Spisový materiál tedy musí přesvědčivým způsobem dokládat, že řízení o správním vyhoštění je vedeno řádně a svědomitě. Ochrana osobní svobody cizinců by byla čistě iluzorní, pokud by pro prodloužení doby zajištění cizinců postačovalo, aby správní orgán činil do správního spisu čistě formální „úkony“ a sepisoval úřední záznamy o tom, že podmínky pro zajištění cizince i nadále trvají, bez jakéhokoli konkrétního odůvodnění a bližší vazby na probíhající řízení o správním vyhoštění. V předmětné věci je ze spisového materiálu kromě čistě obecných výše zmiňovaných úředních záznamů patrný pouze jeden úkon směřující k vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, jímž bylo místní šetření provedené dne 24. 5. 2011. To však bylo provedeno teprve dva měsíce poté, co byl stěžovatel zajištěn, ačkoliv místo pobytu manželky stěžovatele bylo žalované známo již od 24. 3. 2011 (srov. protokol o vyjádření účastníka správního řízení ze dne 24. 3. 2011 sepsaný s paní J. P.; založeno na č. l. 21 správního spisu). O skutečnosti, že by žalovaná kontaktovala zastupitelský úřad Čínské lidové republiky a žádala o ověření totožnosti stěžovatele či o součinnost při zajištění materiálů nezbytných pro realizaci vyhoštění, ve správním spise není jediná zmínka (srov. např. přehled spisového materiálu ze dne 30. 6. 2011).

[38] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že ke komunikaci mezi žalovanou a zastupitelským úřadem Čínské lidové republiky mohlo dojít, nicméně tato skutečnost není ve spisovém materiálu nijak doložena. Podle předloženého spisového materiálu je tedy jediným relevantním procesním úkonem, který žalovaná učinila s cílem realizovat správní vyhoštění od 24. 3. 2011 do 30. 6. 2011 (tj. od rozhodnutí o zajištění cizince do odeslání spisového materiálu městského soudu) provedení místního šetření dne 24. 5. 2011, což však nekoresponduje s důvody popsanými žalovanou pro prodloužení doby zajištění v napadeném rozhodnutí (součinnost se zastupitelským úřadem Čínské lidové republiky).

[39] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že důvody ospravedlňující rozhodnutí o prodloužení doby zajištění popsané v napadeném rozhodnutí nemají oporu v předloženém spisovém materiálu. Námitka chybně posouzeného skutkového stavu městským soudem je proto důvodná. Z výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva zřetelně vyplývá, že správní orgány jsou povinny při rozhodování o prodloužení doby zajištění důkladně a svědomitě posuzovat skutečnosti, které by prodloužení zajištění odůvodňovaly (tj. především nezbytnost realizace správního vyhoštění při respektování řádně vedeného řízení o vyhoštění). Uvedené skutečnosti musí být přesvědčivým a nezpochybnitelným způsobem doloženy ve spisovém materiálu. Nejsou-li tyto podmínky respektovány, nemá skutková podstata, z níž správní orgán v řízení vychází, oporu v předloženém spisovém materiálu. Je proto na žalované, aby skutečnosti odůvodňující prodloužení doby zajištění vždy promítla do příslušného správního spisu.

[40] Závěrem lze dodat, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je na samotné hranici přezkoumatelnosti. Jak totiž vysvětlil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 - 79, správní orgán *„musí v odůvodnění vedlejšího ustanovení výroku rozhodnutí o zajištění, jímž se stanoví doba jeho trvání, uvést, jaké všechny úkony bude pravděpodobně nezbytné provést k přípravě realizace správního vyhoštění konkrétní osoby. Dále lze nepochybně požadovat, aby správní orgán kvalifikovaně na základě svých zkušeností upřesnil v odůvodnění rozhodnutí svůj odhad, jak dlouho zabere provedení každého ze specifikovaných úkonů (např. obvyklá doba komunikace se zastupitelským úřadem země původu cizince, doba potřebná pro poskytnutí právní pomoci ze strany země původu). Správní orgán musí posuzovat uvedené otázky přísně individuálně, nikoliv paušálním odhadem.“*

V. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že plná moc advokáta pro zastupování v řízení o žalobě ze dne 9. 7. 2010 (srov. č. l. 11 soudního spisu) výslovně neopravňuje advokáta Mgr. Petra Václavka k zastupování stěžovatele v řízeních podle soudního řádu správního. Vycházel však ze závěrů vyslovených v usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 8 Azs 16/2007 - 158, publikovaného pod č. 1811/2009, www.nssoud.cz, a pověření k zastupování *„ve všech právních věcech“* vyložil i jako zmocnění k zastupování stěžovatele v řízení o žalobě a v řízení o kasační stížnosti podle soudního řádu správního.

[42] S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a tak podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. listopadu 2011

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu