

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **T. D. H. T.**, zastoupena Mgr. Ondřejem Dlouhým, advokátem se sídlem Nad Petruskou 1, Praha 2, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort,** se sídlem Křižíkova 12, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2011, č. j. 6 A 273/2011 – 14,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2011, č. j. 6 A 273/2011 - 14, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně T. D. H. T. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2011, č. j. 6 A 273/2011 - 14, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 7. 2011, č. j. KRPA-29033/ČJ-2011-000022, kterým bylo podle ust. § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), rozhodnuto tak, že se prodlužuje doba zajištění žalobkyně za účelem správního vyhoštění stanovená rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 5. 2011, č. j. KRPA-29033/ČJ-2011-000022, podle ust. § 125 odst. 1

zákona o pobytu cizinců o 90 dnů. Městský soud uvedl, že nesdílí názor žalobkyně, že by bylo napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné z toho důvodu, že žalovaný blíže nespecifikoval, jaké kroky učinil a na základě jakých informací či poznatků předpokládá, že v prodloužené době bude schopen vyhoštění realizovat. V daném případě žalovaný jako důvod prodloužení doby zajištění uvedl neskončené řízení o mezinárodní ochraně. Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný pravidelně sledoval, zda důvody zajištění trvají a měl povědomost o stavu řízení o mezinárodní ochraně. Jestliže podaná žádost o mezinárodní ochranu znamená nemožnost výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění a žaloba proti rozhodnutí o zamítnutí této žádosti má odkladný účinek, je dostatečné odůvodnění nemožnosti výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, jestliže žalovaný odkázal právě na řízení o mezinárodní ochraně. Vzhledem k tomu, že ve věci žádosti o mezinárodní ochranu je příslušný jiný správní orgán, popř. posléze soudy, nelze na žalovaném požadovat, aby v této fázi činil kroky k realizaci vyhoštění. Žalobkyni byl zajištěn náhradní cestovní doklad nutný pro vycestování. V době vydání napadeného rozhodnutí nebylo rozhodnuto soudem o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu. Nelze proto požadovat, aby měl žalovaný konkrétními skutečnostmi doloženo, že provedené prodloužení lhůty bude dostatečné pro realizaci správního vyhoštění. Je možné pouze poukázat na § 56 odst. 2 s. ř. s., podle kterého soud přednostně vyřizuje mimo jiné i žaloby ve věcech mezinárodní ochrany. Stanovená lhůta prodloužení v trvání 90 dnů odpovídá tomu, že shora uvedené žaloby jsou soudy vyřizovány přednostně. I když v napadeném rozhodnutí nejsou uvedeny konkrétní skutečnosti, ze kterých žalovaný vycházel při stanovení délky prodloužení, nelze toto rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné, neboť lhůtu řízení o žalobě nemůže žalovaný nijak ovlivnit. Městský soud shledal, že žaloba nebyla podána důvodně, a proto ji zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřela o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka namítla, že nejsou naplněny předpoklady pro zajištění podle ust. § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, resp. pro trvání zajištění, neboť zde nejsou relevantní okolnosti, jež by nasvědčovaly tomu, že bude mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění či by mohla ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Tato svá tvrzení žalovaný pouze neurčitě odůvodňuje a neuvedl žádné konkrétní skutkové okolnosti, jež by dosáhly zákonem požadované intenzity. Pouhá skutečnost, že s cizincem bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, není sama o sobě relevantním důvodem pro zajištění cizince, resp. k prodlužování tohoto zajištění. K zajištění je nutno přistupovat pouze v krajních a nezbytných případech. V jejím případě by bylo vhodné využít jiné instituty zákona o pobytu cizinců. Žalovaný neodůvodnil, z čeho usuzuje, že nadále trvají důvody zajištění a že v prodloužené době bude dosáhnuto účelu zajištění. Rozhodnutí žalovaného je proto nepřezkoumatelné. S ohledem na trvání řízení o udělení mezinárodní ochrany nelze v současné době realizovat vyhoštění ani nelze předpokládat skončení tohoto řízení v prodloužené době trvání zajištění. Je tedy zjevně zbytečné, aby nadále pobývala v zařízení pro zajištění cizinců. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je třeba zrušit, a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud předesílá, že se nemohl zabývat novými důvody, které stěžovatelka neuplatnila v řízení před městským soudem. V žalobě stěžovatelka namítla pouze nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu, že žalovaný blíže nespecifikoval, jaké kroky již učinil, a na základě jakých informací či poznatků předpokládá, že v prodloužené době zajištění již bude schopen vyhoštění realizovat. V kasační stížnosti pak stěžovatelka nad rámec žaloby uvádí řadu dalších důvodů (viz rekapitulační část tohoto rozsudku), pro které měl městský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušit. Stěžovatelce však objektivně nic nebránilo v tom, aby i ostatní důvody, které nyní uvádí v kasační stížnosti, uplatnila již v žalobě. Na základě zásady *vigilantibus iura scripta sunt* lze proto po stěžovatelce spravedlivě žádat, aby nesla nepříznivé následky spojené s neuplatněním uvedených kasačních námitek již v řízení o žalobě (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, č. 1743/2009 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, č. 419/2004 Sb. NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud se proto zabýval jedinou přípustnou stížní námitkou, směřující proti závěru městského soudu, že žalobou napadené rozhodnutí bylo přezkoumatelné, tj. dostatečně odůvodněné.

Podle ust. § 124 odst. 1 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 splněna jedna ze zákonem taxativně vymezených podmínek.

Podle ust. § 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.

V posuzované věci bylo předmětem žalobního přezkumu rozhodnutí o prodloužení doby zajištění stěžovatelky za účelem vyhoštění dle ust. § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Tímto rozhodnutím jsou tak řešeny dvě otázky, které musí nalézt podklad v odůvodnění. Správní orgán v prvé řadě přistupuje k prodloužení doby zajištění a v druhé

řadě stanoví dobu, o kterou se doba zajištění prodlužuje. Tyto otázky spolu úzce souvisejí a z charakteru stížní námitky je také zřejmé, že stěžovatelka zpochybňuje řádné odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí z hlediska obou těchto otázek. K oběma lze vyvodit poměrně konkrétní požadavky na obsah odůvodnění z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, byť se vztahuje k samotnému rozhodnutí o zajištění a stanovení doby zajištění (ust. § 124 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců).

Při prodlužování doby zajištění je nutno mít především na paměti, že samotné zajištění cizince znamená omezení, nebo dokonce, v závislosti na povaze, délce, důsledcích a způsobu zajištění, zbavení jeho osobní svobody; jedná se tedy o velmi citelný zásah do jednoho z nejvýznamnějších základních práv jednotlivce. Takový zásah může být přípustný jen za přísně vymezených podmínek definovaných nejen zákonem o pobytu cizinců, ale především ústavním pořádkem České republiky. Podle čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je osobní svoboda zaručena. Podle čl. 8 odst. 2 věty první Listiny základních práv a svobod nesmí být nikdo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Podle čl. 5 odst. 1 Úmluvy má každý právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem: [...] f) zákonné zatčení nebo jiné zbavení osobní svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území, nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání (srov. též čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie, rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 12. 1986 *Bozano proti Francii,* ze dne 25. 3. 1995 *Quinn proti Francii*, ze dne 25. 6. 1996 *Amuur proti Francii,* ze dne 5. 2. 2002 *Čonka a další proti Belgii*, ze dne 27. 11. 2003 *Shamsa proti Polsku*, ze dne 25. 1. 2005 *Singh proti ČR*, ze dne 27. 1. 2008 *Rashed proti ČR*, ze dne 12. 2. 2009 *Nolan a ostatní proti Rusku*, ze dne 19. 2. 2009 *A. a ostatní proti Spojenému království*, a také čl. 15 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí).

Správní orgán rozhodující o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění, o stanovení doby zajištění a o prodlužování této doby proto musí vždy dbát na to, aby zajištění trvalo co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění. Pokud tedy přistoupí k prodloužení doby zajištění, musí především zdůvodnit, jaké kroky dosud učinil a z jakého důvodu nebylo dosud možné vyhoštění realizovat.

V posuzovaném případě je však nutno dát za pravdu stěžovatelce, že žalovaný nijak nezdůvodnil, jaké úkony směřující k realizaci vyhoštění již učinil. Žalovaný pouze konstatoval, že „*doposud činí nezbytné procesní úkony*“, aniž by konkretizoval, o jaké úkony by se mělo jednat. Správní rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Naproti tomu však žalovaný uvedl přesné důvody, proč nebylo možné dosud vyhoštění realizovat (překážku vyhoštění tvořilo dosud probíhající řízení o mezinárodní ochraně). Jak je však z výše uvedeného patrné, tyto skutečnosti nejsou samy o sobě zcela postačující pro rozhodnutí o prodloužení doby zajištění.

Předpokladem zajištění (a tudíž i prodlužování zajištění) je vedle výše uvedeného také skutečnost, že vyhoštění bude alespoň potenciálně možné (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150). Pokud by nebylo reálné stěžovatelku v rámci maximální možné doby zajištění vyhostit, nemohlo by být vůbec dosaženo účelu zajištění a jeho prodlužování by znamenalo nepřípustné omezení osobní svobody stěžovatelky (viz zejména výše citované mezinárodní dokumenty a judikatura Evropského soudu pro lidská práva). Správní orgán pak musí podrobněji uvážit zejména o skutečnostech, které vyvstaly najevo v rámci jeho činnosti směřující k vyhoštění cizince a jeho zajištění a které by mohly zakládat důvodnou obavu, že účelu zajištění nebude možné dosáhnout. Takovou skutečností byla v projednávané věci překážka v podobě probíhajícího řízení o mezinárodní ochraně. Žalovaný tak měl zdůvodnit, proč přes tuto skutečnost bude realizace vyhoštění v maximální možné době zajištění alespoň potenciálně možná. I zde je tedy nutno přisvědčit stěžovatelce, že žalobou napadené rozhodnutí žádnou úvahu o tom, zda bude realizace vyhoštění možná, neobsahuje, což činí toto rozhodnutí nepřezkoumatelným i z tohoto důvodu.

A nakonec musí být, jak již bylo výše uvedeno, řádně zdůvodněna také doba, o kterou se zajištění prodlužuje. V této otázce lze vycházet z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 - 79, dostupný na www.nssoud.cz., který se týkal stanovení doby zajištění v rozhodnutí o zajištění za účelem správního vyhoštění. Nejvyšší správní soud zde s odkazem na svou dosavadní judikaturu zdůraznil, že i výrok o stanovení doby zajištění, který je ovládán správním uvážením, musí nalézt odraz v odůvodnění, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil (na tento požadavek nemá vliv ust. § 168 zákona o pobytu cizinců). Uzavřel proto, že „[s]*právní 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. Pouze v případě, kdy jsou shora uvedené úvahy obsaženy ve správním rozhodnutí a dle své povahy mají oporu ve správním spisu, mohou se soudy ve správním soudnictví ujmout své přezkumné činnosti a posoudit, zda správní orgán nepřekročil meze správního uvážení či ho nezneužil (§ 78 odst. 1 in fine s. ř. s.).*“

Žalobou napadené rozhodnutí však neobsahuje žádné odůvodnění délky prodlouženého zajištění, vyjma zcela obecného konstatování, že vydání rozhodnutí o prodloužení o 90 dnů, je zcela přiměřené důvodům zajištění. I v tomto rozsahu je tedy žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné a kasační stížnost tudíž důvodná.

Vady správního rozhodnutí, spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přitom nemohou být zhojeny dodatečným odůvodněním ze strany městského soudu. Pokud důvody správního rozhodnutí jasně identifikuje až městský soud ve svém rozsudku (jako v nyní posuzované věci) namísto toho, aby správní rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušil, pak se jedná o rozhodnutí překvapivé (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 - 79; dále k této

problematice srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 1783/10, ze dne 16. 11. 2010, bod 12, dostupný na http://nalus.usoud.cz).

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2011, č. j. 6 A 273/2011 – 14, je opodstatněná, neboť městský soud nesprávně posoudil namítanou nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto napadené rozhodnutí podle ustanovení § 110 odst. 1 věta prvá před středníkem s. ř. s. zrušil, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud (Městský soud v Praze) vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 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 15. prosince 2011

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu