

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **V. B.,** zastoupený Mgr. Igorem Žídkem, advokátem se sídlem Želkovická 430, Praha 9, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy,** se sídlem Křižíkova 12, Praha 8, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2011, č. j. KRPA-21846/ČJ-2011-000022, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 7. 2011, č. j. 7 A 245/2011 - 15,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 7. 2011, č. j. 7 A 245/2011 - 15, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalované Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, ze dne 27. 6. 2011, č. j. KRPA-21846/ČJ-2011-000022, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o žalobě před Městským soudem v Praze ani o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem **nepřiznává.**

IV. Odměna advokáta Mgr. Igora Žídka **se určuje** částkou 2880 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 27. 6. 2011, č. j. KRPA-21846/ČJ-2011-000022, byla dle ustanovení § 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“) prodloužena doba zajištění za účelem správního vyhoštění žalobce o 90

dnů, neboť během původně stanovené doby zajištění 90-ti dnů se nepodařilo správní vyhoštění realizovat.

V odůvodnění rozhodnutí žalovaná mimo jiné uvedla, že správní orgán doposud činí nezbytné procesní úkony. Zejména se jedná o součinnost s domovským státem žalobce v rovině ověřování totožnosti a případného zajištění potřebných dokladů nezbytných pro samotnou realizaci vyhoštění. Žádost o zjištění totožnosti byla postoupena zastupitelskému úřadu Ukrajiny, avšak doposud o žádosti nebylo rozhodnuto.

Rozhodnutí žalované napadl žalobce správní žalobou. V podané žalobě namítal, že napadené rozhodnutí je v rozporu s § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a čl. 15 odst. 1, 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES a čl. 5 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech, neboť neexistuje reálný předpoklad vyhoštění do země původu, a proto je nutno zbavení svobody za tímto účelem považovat za neopodstatněné, resp. svévolné. Policie podle žalobce taktéž nečiní nutné úkony s náležitou pečlivostí a v odůvodnění napadeného rozhodnutí není v rozporu s § 68 odst. 4 správního řádu uveden důvod prodloužení zajištění, žalovaný nijak blíže nespecifikoval, jaké kroky již učinil a na základě jakých informací či poznatků předpokládá realizaci vyhoštění v prodloužené lhůtě.

Městský soud žalobní námitky neshledal důvodnými a žalobu zamítl. V napadeném rozsudku se ztotožnil s názorem žalobce, že k zajištění cizince za účelem jeho vyhoštění může dojít pouze v případě, že existuje reálný předpoklad, že cizinec může být do své země skutečně přemístěn. Žalobce však podle městského soudu nijak neosvědčil, že byl již opakovaně bezúčelně zajištěn, aniž by bylo možné realizovat vyhoštění pro stanovisko úřadu Ukrajiny a po uplynutí 1 roku není taktéž vyloučen odlišný přístup úřadů Ukrajiny.

K tvrzené absenci pečlivosti žalované městský soud konstatoval, že žalovaná ve svém rozhodnutí uvedla, že podala žádost o zjištění totožnosti žalobce. Z obsahu spisu lze zjistit, že tak učinila dne 6. 4. 2011 (téhož dne, kdy bylo rozhodnuto o zajištění) a žalovaná tak úkon k ověření totožnosti učinila ihned při zajištění.

Odůvodnění rozhodnutí žalované městský soud považoval za dostatečné. Žalovaná jako důvod pro prodloužení lhůty zajištění žalobce uvedla, že dosud nebyla ověřena totožnost žalobce a nebyl vydán náhradní cestovní doklad.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včasnou kasační stížnosti z důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel je názoru, že městský soud v předcházejícím řízení nesprávně posoudil několik právních otázek, čímž došlo k porušení ustanovení § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 15 odst. 4 návratové směrnice (2008/115/ES) a čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o lidských právech a ustanovení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

Konkrétně stěžovatel napadá závěry městského soudu, že v jeho případě neexistuje reálný předpoklad vyhoštění a zbavení svobody za tímto účelem je proto nutno považovat za nezákonné, dále, že žalovaná po dobu zajištění nečinila kroky směřující k vyhoštění

stěžovatele s náležitou pečlivostí a že správní rozhodnutí nebylo ve vztahu ke krokům směřujícím k vyhoštění stěžovatele řádně odůvodněno. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

V kasační stížnosti stěžovatel napadá závěr městského soudu ohledně otázky, zda v jeho případě existuje reálný předpoklad jeho vyhoštění. Stěžovatel zde poukazuje na skutečnost, že v minulosti již byl za účelem vyhoštění opakovaně zajištěn, aniž by k realizaci jeho vyhoštění nakonec došlo. Důvodem, proč účel zajištění byl pokaždé zmařen, byl podle stěžovatele postup úřadů Ukrajiny, které nikdy nepotvrdily jeho totožnost a nevystavily mu cestovní doklad potřebný k návratu do své země.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že se stěžovatelem byl sepsán protokol o vyjádření účastníka správního řízení ve věci správního vyhoštění dne 6. 4. 2011, č. j. KRPA-21846/ČJ-2011-000022, v němž stěžovatel uvedl, že přicestoval do České republiky asi před 17 lety s platným cestovním pasem a vízem, cestovní doklad ztratil asi v roce 1998, jeho ztrátu nahlásil policii a byl 3x na ambasádě, ale cestovní doklad mu nebyl vydán. Zákaz pobytu na území České republiky dostal od policie na dobu 3 roků, potom na 10 roků, potom od soudu na 10 roků, potom znovu od policie na 10 roků a po odvolání na 5 roků. Z území České republiky však nikdy nevycestoval. V současné době peníze na vycestování a pobyt nemá. V České republice nemá sjednané zdravotní pojištění, nikoho zde nemá. Není mu znám žádný důvod, který by mu bránil ve vycestování z České republiky. Na Ukrajině mu nikdo nevyhrožuje, tedy nehrozí zabitím, nemá však ani tam žádné příbuzné a žádný pobyt (zřejmě možnost bydlení).

Z obsahu správního spisu dále vyplývá, že dne 6. 4. 2011 bylo stěžovateli doručeno oznámení o zahájení správního řízení ve věci správního vyhoštění ze dne 6. 4. 2011, č. j. KRPA-21846/ČJ-2011-000022, dále, že téhož dne bylo vydáno rozhodnutí č. j. KRPA-21846/ČJ-2011-000022, jímž byl podle § 124 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 326/1999 Sb. zajištěn stěžovatel za účelem správního vyhoštění a doba jeho zajištění byla stanovena na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody (5. 4. 2011). Toto rozhodnutí převzal stěžovatel 6. 4. 2011. V tomto rozhodnutí správní orgán popisuje postup správních orgánů i Obvodního soudu pro Prahu 9 ve věci správního respektive soudního vyhoštění stěžovatele, vyhošťovací vazby, od roku 2004. Ze zprávy Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 9 ze dne 3. 11. 2009 vyplývá, že stěžovatel byl ve vyhošťovaní vazbě od 6. 2. 2006 do 6. 2. 2007, Ukrajina jej odmítá převzít a vystavit mu cestovní doklady Ukrajinské republiky, a proto nelze jeho vyhoštění z území ČR realizovat.

Rozhodnutím ze dne 27. 6. 2011, č. j. KRPA-21846/ČJ-2011-000022, byla dle ustanovení § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů prodloužena doba zajištění za účelem správního vyhoštění žalobce o 90 dnů, neboť během původně stanovené doby zajištění 90-ti dnů se nepodařilo správní vyhoštění realizovat.

Stěžovatel už v žalobě a zejména v kasační stížnosti uvádí, že u něho na základě napadeného rozhodnutí nejde o první zajištění a že se nikdy jeho vyhoštění nepodařilo realizovat. Tvrdí, že v roce 2008 byl zajištěn 6 měsíců, v roce 2009 byl ve vyhošťovaní vazbě 3 měsíce a znovu v roce 2010. K ukončení posledního zajištění došlo dne 18. 3. 2011, avšak dne 5. 4. 2011 byl zajištěn opět a toto zajištění trvalo i v době podání kasační stížnosti.

Městský soud námitku neexistence reálného předpokladu vyhoštění stěžovatele neshledal důvodnou mimo jiné proto, že po uplynutí více jak jednoho roku (od 3. 11. 2009, od vyhotovení zprávy Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 9, která je výše citovaná) není vyloučen odlišný postup úřadů Ukrajiny. Otázkou, v jakém rozsahu byl dosud stěžovatel omezen na osobní svobodě za účelem jeho zajištění pro správní vyhoštění, respektive ve vyhošťovaní vazbě, se nezabýval. Podle městského soudu *„účelem zajištění není omezit právo cizince svobodného pohybu, nýbrž za splnění zákonem stanoveným podmínek zajistit faktický předpoklad pro vycestování cizince. Jestliže vycestování cizince je vyloučeno nikoli zaviněním cizince, nýbrž postojem domovského státu, je opakované zajištění cizince v rozporu s účelem institutu zajištění a lze jej považovat za svévoli státní moci. Avšak nelze přehlédnout, že odmítavé stanovisko domovského státu může být dáno jednáním cizince spočívajícím v úmyslném uvádění nesprávných dat o své identitě.“* Podle městského soudu v takovém případě jde opakované omezení svobody k tíži cizince, nikoli výkonu státní moci.

S těmito názory a závěry městského soudu nelze souhlasit. Nebylo prokázáno a ve správním řízení ani tvrzeno, že by stěžovatel úmyslně uváděl nesprávná data o své identitě.

Podle § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění ke dni rozhodnutí žalované, policie je 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
a) je nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek,
b) je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění,
c) cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění,
d) cizinec závažným způsobem porušil povinnost uloženou mu rozhodnutím o uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, nebo
e) je cizinec evidován v informačním systému smluvních států.

Podle odst. 3 téhož ustanovení 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.

Otázkou rozhodování správního orgánu v řízení o zajištění cizince se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150, a dospěl v něm mimo jiné k těmto závěrům:

„21. Při posouzení samotné sporné právní otázky vycházel rozšířený senát z toho, že 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 ČR. Podle čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je osobní svoboda zaručena. Podle čl. 8 odst. 2 věty první Listiny nesmí být nikdo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Podle čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod 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).

22. Všechny zmiňované právní dokumenty zdůrazňují zákaz svévolného zbavení či omezení osobní svobody. Podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy a k ní se vztahující judikatury Evropského
soudu pro lidská práva může zajištění nebo jiné zbavení osobní svobody cizince (např. vydávací nebo vyhošťovací vazba) proběhnout jednak pouze v souladu s řízením stanoveným zákonem, přičemž tato právní úprava musí mít určitou kvalitu tak, aby jasně a předvídatelným způsobem vymezovala podmínky zajištění nebo jiného zbavení osobní svobody, a jednak toto zbavení osobní svobody musí sledovat Úmluvou vymezený účel, tedy zabránit nepovolenému vstupu cizince na území nebo realizovat jeho vyhoštění či vydání (viz např. 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 ad.).
23. Rovněž podle čl. 15 odst. 1 návratové směrnice mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, a to za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případech, kdy hrozí nebezpečí skrývání nebo dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje, přičemž lze k zajištění přikročit pouze tehdy, nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření. Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění. Ukáže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat podmínky uvedené v odstavci 1, ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna (čl. 15 odst. 4 návratové směrnice).

24. Lze tedy dospět k závěru, že v případech, kdy bude již v době rozhodování správního orgánu o zajištění cizince zřejmé či pravděpodobné, že účel zajištění, tj. správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince, nebude moci být realizován, nebylo by možné zbavení či omezení osobní svobody cizince považovat za souladné s ústavním pořádkem, s mezinárodními závazky ČR v oblasti ochrany základních práv a podle současného právního stavu ani s citovanými ustanoveními návratové směrnice.

27. Lze tedy uzavřít, že správní orgán má povinnost se zabývat v řízení o zajištění cizince možnými překážkami správního vyhoštění, předání nebo vycestování tohoto cizince v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo kdy před rozhodnutím o zajištění cizince vyšly najevo. V takové situaci je správní orgán povinen možné překážky správního vyhoštění, předání nebo vycestování cizince před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a, jak již konstatoval první senát v citovaném rozsudku ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 – 61, publikovaném pod č. 1850/2009 Sb. NSS, učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, předání nebo vycestování cizince alespoň potenciálně možné."

I když výše citované usnesení řeší otázku rozhodování správního orgánu v řízení o zajištění cizince, je použitelné i v daném případě, tedy v rozhodování v řízení o prodloužení doby trvání zajištění cizince za účelem správního vyhoštění, neboť obě otázky spolu úzce souvisejí.

Z obsahu přezkoumávaného rozhodnutí žalované i z obsahu správního spisu a také z vyjádření stěžovatele v průběhu správního i soudního řízení vyplývá, že vyhoštění stěžovatele se nedaří, protože stěžovatel nemá platný cestovní doklad a tím je ověření jeho totožnosti ztíženo. Žádost o zjištění totožnosti stěžovatele byla postoupena zastupitelskému úřadu Ukrajiny, avšak doposud (do dne rozhodnutí o prodloužení doby zajištění) nebylo rozhodnuto. Tato skutečnost ovšem nevyvstala – nebyla zjištěna až při posledním řízení o správním vyhoštění stěžovatele, tato skutečnost trvá už nejméně od roku 2004. Od té doby byl stěžovatel, podle svého tvrzení, několikrát omezen na svobodě. Několikeré omezení na osobní svobodě z tohoto důvodu naznačuje i správní spis. Žalovaná ve správním řízení, ani městský soud v soudním řízení této okolnosti nevěnovaly patřičnou pozornost, přestože ji stěžovatel v průběhu správního i soudního řízení namítal, a přestože tato okolnost, pokud by byla prokázána, by měla rozhodující význam pro posouzení zákonnosti rozhodnutí žalované. Pokud žalovaná měla vědomost o tom, že stěžovatel byl již vícekrát omezen na svobodě ze stejného důvodu, tedy vyhoštění z České republiky, měla se podrobně dobami omezení svobody stěžovatele zabývat a hodnotit, zda další omezení na svobodě ze stejného důvodu není již citelným zásahem do práva stěžovatele. Pokud stále trvala překážka jeho vyhoštění spočívající v tom, že podle obou účastníků, domovský stát stěžovatele Ukrajina odmítá potvrdit jeho totožnost a vystavit mu náhradní doklady, měla žalovaná zvážit, zda tuto překážku lze odstranit a v jaké době (vzhledem i k opakovaným neúspěšným pokusům) a dále měla zvážit, zda pro tuto překážku může rozhodnout o zajištění stěžovatele pro správní vyhoštění a zejména v daném případě rozhodnout o prodloužení doby zajištění. Těmito skutečnostmi se však žalovaná nezabývala.

Pokud městský soud přezkoumávané rozhodnutí žalované nezrušil, ale naopak žalobu proti němu zamítl, dopustil se nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a zrušil i přezkoumávané rozhodnutí žalované, protože pro takový postup byly důvody již v řízení před městským soudem, a věc vrátil k dalšímu řízení žalované [§ 110 odst. 1 a 2 písm. a) s. ř. s.], která je v dalším řízení vázána právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Vzhledem k postupu Nejvyššího správního soudu v této věci rozhodl tento soud o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Stěžovatel měl v řízení úspěch a proto by mu náležela náhrada nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.). Stěžovateli však prokazatelné náklady nevznikly (hotové výdaje a odměnu za zastupování zástupcem – advokátem platí stát) a proto bylo rozhodnuto tak, že se stěžovateli (žalobci) náhrada nákladů řízení před Městským soudem v Praze ani před Nejvyšším správním soudem nepřiznává.

Stěžovateli byl usnesením městského soudu ze dne 2. 9. 2011, č. j. 7 A 245/2011 – 43, ustanoven zástupcem advokát Mgr. Igor Žídek; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8, § 120 s. ř. s.). Ustanovený advokát odměnu spolu s náhradou hotových výdajů a částkou, kterou je povinen zaplatit na dani z přidané hodnoty vyčíslil na 2880 Kč s tím, že požaduje odměnu za jeden úkon právní služby (převzetí a příprava zastoupení včetně první porady s klientem ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb) ve výši 2100 Kč, dále paušální náhradu hotových výdajů za jeden úkon právní služby ve výši 300 Kč a částku odpovídající dani z přidané hodnoty ve výši 480 Kč. Nejvyšší správní soud ustanovenému zástupci celkovou náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2880 Kč přiznal. Částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 31. května 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu