

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **N. P.,** zastoupená JUDr. Jitkou Kučerovou, advokátkou se sídlem Karlovo nám. 18, Praha, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, Odbor cizinecké policie**, se sídlem Křižíkova 12, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2011, č. j. 11 A 265/2011 – 22,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2011, č. j. 11 A 265/2011 – 22, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 8. 9. 2011, č. j. 11 A 265/2011 – 22, zamítl žalobu podanou žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, odbor cizinecké policie (dále jen „orgán policie“), ze dne 5. 8. 2011, č. j. KRPA-30636/ČJ-2011-000022, kterým bylo rozhodnuto o prodloužení zajištění stěžovatelky podle ust. § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) za účelem jejího správního vyhoštění. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že orgán policie v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl jako důvod prodloužení lhůty zajištění neskončené řízení o udělení mezinárodní ochrany. Z obsahu správního spisu vyplynulo, že orgán policie pravidelně sledoval, zda důvody zajištění trvají a měl povědomost o stavu řízení ve věci udělení mezinárodní ochrany. Jestliže podaná žádost o udělení mezinárodní ochrany znamená nemožnost výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění a jestliže žaloba podaná proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany z důvodu uvedeného v ust. § 16 odst. 1 písm. f) zákona č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen“zákon o azylu“), má odkladný účinek, považuje městský soud za dostatečné

odůvodnění nemožnosti výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, odkázal-li orgán policie právě na řízení o udělení mezinárodní ochraně. Vzhledem k tomu, že v době vydání napadeného rozhodnutí nebylo dosud o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany rozhodnuto, jednalo se tedy již o řízení soudní, nelze na orgánu policie požadovat, aby měl konkrétními skutečnostmi doloženo, že provedené prodloužení lhůty bude dostatečné pro realizaci správního vyhoštění. Stanovená lhůta prodloužení v trvání 90 dnů odpovídá tomu, že žaloby týkající se udělení mezinárodní ochrany jsou správními soudy vyřizovány přednostně. I když v napadeném rozhodnutí nejsou uvedeny konkrétní skutečnosti, ze kterých orgán policie vycházel při stanovení délky prodloužení, nelze toto rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné, neboť lhůtu řízení o žalobě nemůže orgán policie nijak ovlivnit.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., v níž uvedla, že zajištění musí plnit zákonem a čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod aprobovaný účel, kterým je realizace (tedy skutečný výkon) vyhoštění. Pouze za situace, že zajištění je nezbytné k pokračování přípravy výkonu správního vyhoštění, lze dobu zajištění prodloužit. V případě stěžovatelky k žádným přípravám výkonu vyhoštění ve smyslu ust. § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců zjevně nedošlo, přičemž podle čl. 15 odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách ti postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“) musí jakékoli zajištění trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění. V době vydání napadeného rozhodnutí (i během soudního řízení) bylo zřejmé, že stěžovatelka je žadatelkou o udělení mezinárodní ochrany. Orgán policie nemohl (nebo by s ohledem na ustanovení zákona neměl) činit úkony směřující k realizaci vyhoštění. S ohledem na to, že byla teprve podána žaloba s odkladným účinkem, nebylo ještě nařízeno ústní jednání, si musel být orgán policie vědom, že je nebude moci činit ještě v řádu týdnů, resp. měsíců. Vyhoštění stěžovatelky ve stanovené lhůtě bylo tedy v době vydání napadeného rozhodnutí velice nepravděpodobné. Stěžovatelka se neztotožňuje s názorem městského soudu, že není povinností správního orgánu doložit, že provedené prodloužení lhůty bude dostatečné pro realizaci správního vyhoštění. Tento závěr je zcela v rozporu s ust. § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců i návratovou směrnicí. Ta mimo jiné v čl. 15 odst. 4 uvádí, že „ukáže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat, ztrácí zajištění odůvodnění a dotyčná osoba musí být bezodkladně propuštěna.“ Při prodloužení zajištění je tedy nutné možnost realizace vyhoštění prokázat. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2011, č. j. 3 A 168/2011 – 19 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 - 61. Další prodloužení zajištění stěžovatelky tedy zjevně neplnilo v době vydání napadeného rozhodnutí zákonem stanovený účel - realizaci správního vyhoštění. Proto je nutné jej považovat za nezákonné zbavení svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Vzhledem k věžeňskému prostředí a délce zajištění se podle stěžovatelky jednalo již o zbavení svobody, nikoliv o pouhé omezení. Městský soud, stejně jako orgán policie, dospěly k nelogickému a nesprávnému závěru, že jelikož je vyhoštění stěžovatelky nerealizovatelné (pro probíhající řízení o udělení mezinárodní ochrany), je namístě, aby zajištění bylo prodlouženo. V praxi takový výklad znamená, že ačkoliv stěžovatelku nelze vyhostit a její vyhoštění (do

zákonného časového limitu zajištění 180 dní) je zjevně nerealizovatelné, bude i tak zbavena svobody. Zbavení svobody tak postrádá jakýkoliv účel. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka, přičemž neshledal vady uvedené v odstavci 4 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

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.

Otázkou zajištění cizince se již zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 58, ve kterém zdůraznil, 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 České republiky. Z čl. 8 odst. 1 a odst. 2 věta prvá Listiny základních práv a svobod a čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod /dále jen „Úmluva“) vyplývá 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.).

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 citovaném článku, ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna (čl. 15 odst. 4 návratové směrnice). Pokud správní orgán po předběžném zhodnocení všech jemu známých skutečností, jež by mohly vylučovat správní vyhoštění, vycestování či předání cizince, dospěje k závěru, že správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince je i přes tyto skutečnosti alespoň potenciálně možné, je oprávněn rozhodnout o zajištění cizince. V opačném případě je však povinen cizince neprodleně propustit na svobodu, neboť zásah do jeho osobní svobody cizince by nemohl být považován za odůvodněný v situaci, kdy by bylo předem zřejmé či pravděpodobné, že zákonný účel omezení osobní svobody nebude moci být naplněn.

V dané věci byla stěžovatelka zajištěna rozhodnutím orgánu policie dne 7. 5. 2011 za účelem správního vyhoštění. Doba zajištění byla stanovena na 90 dní. V rozhodnutí ze dne 5. 8. 2011 o prodloužení doby zajištění o dalších 90 dnů orgán policie uvedl, že doposud činní nezbytné procesní úkony. Výkon rozhodnutí o správním vyhoštění nelze realizovat, neboť není ukončeno řízení o udělení mezinárodní ochrany a rozhodnutí příslušného správního orgánu v tomto řízení je pro orgán policie závazné. Do pravomocného rozhodnutí nelze vyhoštění z území České republiky realizovat. Předchozí lhůta zajištění nebyla pro realizaci dostatečná, proto orgán policie ve veřejném zájmu přistoupil k jejímu prodloužení. Stěžovatelka nemůže být propuštěna ze zajištění, neboť z jejího předchozího jednání je zřejmé, že existuje nebezpečí skrývání. Na její předchozí jednání orgán policie proto pohlíží jako na jednání, které hrubým způsobem narušuje veřejný pořádek.

Z odůvodnění rozhodnutí o prodloužení zajištění stěžovatelky tak není zřejmé, jaké úkony směřující k realizaci vyhoštění orgán policie již učinil. Pouze konstatoval, že „doposud činí nezbytné procesní úkony“, aniž by konkretizoval, o jaké úkony se jedná. Naproti tomu však uvedl konkrétní důvod, pro který nebylo možné vyhoštění realizovat (probíhající řízení o udělení mezinárodní ochrany). Tato skutečnost však není sama o sobě zcela postačující pro rozhodnutí o prodloužení zajištění. Předpokladem pro takové rozhodnutí je totiž také to, že vyhoštění bude alespoň potenciálně možné a úvaha o této možnosti musí být obsažena v odůvodnění rozhodnutí o prodloužení zajištění stěžovatelky. Pokud by nebylo reálně možné 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.

Pokud městský soud v této souvislosti uvedl, že nelze po orgánu policie požadovat, aby měl konkrétními skutečnosti doloženo, že prodloužení lhůty bude dostatečné pro realizaci správního vyhoštění, je tento názor, již s ohledem na citované závěry usnesení

rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, nesprávný. Také v rozsudku ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 - 79, dostupném na www.nssoud.cz., Nejvyšší správní soud zdůraznil, že správní orgán musí v odůvodnění ve vztahu k výroku, jímž se stanoví doba zajištění, uvést, jaké 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 individuálně a nikoliv paušálním odhadem. Pouze v případě, že jsou uvedené úvahy obsaženy v odůvodnění správního rozhodnutí a podle své povahy mají oporu ve správním spisu, mohou soudy ve správním soudnictví takové rozhodnutí přezkoumat. Orgán policie tak musí podrobněji vyhodnotit zejména skutečnosti, které vyšly 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 bylo v případě stěžovatelky probíhající řízení o udělení mezinárodní ochrany. Orgán policie tak měl zdůvodnit, proč přes tuto skutečnost bude realizace vyhoštění v maximální možné době zajištění alespoň potenciálně možná. Rozhodnutí orgánu policie však žádnou takovou úvahu neobsahuje a je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů napadený rozsudek městského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle odst. 4 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

Ve věci bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 29. února 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu