

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **C. L. N.**, zastoupeného Mgr. Michalem Doležalem, advokátem se sídlem Uhelný trh 414/9, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Středočeského kraje**, Odbor služby cizinecké policie, se sídlem Havířská 632, Kladno, proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 2. 2012, čj. KRPS-57912/ČJ-2011-010023-SV, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2012, čj. 44 A 12/2012 - 20,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2012, čj. 44 A 12/2012 - 20, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, ze dne 13. 2. 2012, čj. KRPS-57912/ČJ-2011-010023-SV, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Ustanovenému advokátovi žalobce Mgr. Michalu Doležalovi **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 2880 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I.

1. Žalovaná rozhodnutím ze dne 22. 4. 2011, čj. KRPS-57912/ČJ-2011-010023-SV, zajistila žalobce za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů

(dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Zajištění žalobce bylo opakovaně prodlouženo podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a po uplynutí doby 180 dní podle § 125 odst. 2 písm. b) téhož zákona. Rozhodnutím ze dne 13. 2. 2012, čj. KRPS-57912/ČJ-2011-010023-SV, žalovaná prodloužila dobu trvání zajištění žalobce o dalších 60 dní podle § 125 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

II.

2. Žalobce napadl rozhodnutí žalované ze dne 13. 2. 2012 žalobou u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 19. 3. 2012, čj. 1 A 16/2012 - 10, postoupil místně příslušnému Krajskému soudu v Praze. Krajský soud rozsudkem ze dne 26. 4. 2012, čj. 44 A 12/2012 - 20, žalobu zamítl.

3. Krajský soud zdůraznil, že žalobce uvedl při zajištění dne 21. 4. 2011 nepravdivé identifikační údaje o své osobě (uvedl jméno L. V. K. a datum narození X). Tato okolnost byla podle krajského soudu klíčová pro posouzení dalšího postupu žalované a způsobila velmi vážné pochybnosti o věrohodnosti následné výpovědi žalobce. Z tohoto důvodu krajský soud nepovažoval za podstatné, zda žalobce uvedl pravdivé jméno na formuláři pro ověření totožnosti a vydání náhradního cestovního dokladu, který byl zaslán zastupitelskému úřadu Vietnamu.

4. Dále krajský soud nepřisvědčil námitce, že žalovaná nebyla dostatečně nápomocna žalobci při vyplnění předmětných formulářů. Její možnosti byly omezené vzhledem k tomu, že dané formuláře byly předtištěny ve vietnamském jazyce. Ze spisu také vyplynulo, že při vyplnění formulářů byli přítomni ustanovení tlumočníci. Krajský soud se domníval, že nesprávné vyplnění formulářů způsobil žalobce sám, čemuž nasvědčuje i nepravdivé uvedení identifikačních údajů v minulosti.

5. Důvodná podle krajského soudu nebyla ani námitka, že žalovaná nepostupovala při úkonech směřujících k vyhoštění s náležitou pečlivostí, jak vyžaduje 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 (dále jen „návratová směrnice“) a čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“). Žalovaná zaslala žádost o ověření totožnosti a vydání náhradního cestovního dokladu zastupitelskému úřadu Vietnamu prostřednictvím Ředitelství služby cizinecké policie již 21. den po zajištění žalobce, nikoliv až po čtyřech měsících, jak žalobce tvrdil.

6. Krajský soud poukázal na to, že sdělení zastupitelského úřadu Vietnamu ze dne 13. 9. 2011 bylo jedinou reakcí tohoto úřadu, ačkoliv mu žalovaná zaslala mnohem více přípisů a urgencí. Vycestování žalobce z území České republiky bránilo pouze nevydání náhradního cestovního dokladu. Původcem tohoto stavu byl podle krajského soudu zastupitelský úřad Vietnamu, nikoliv žalovaná, která neměla dostatek pravomoci. Krajský soud proto neshledal pochybení žalované, pokud prodloužila dobu zajištění žalobce. Důvody, které vedly k opakovanému prodloužení doby zajištění, byly správné a zákonné. Podle krajského soudu žalobce zřejmě ztěžoval identifikaci své osoby uváděním nepravdivých údajů.

III.

7. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

8. Stěžovatel namítl, že krajský soud posoudil nesprávně splnění podmínek pro prodloužení zajištění podle § 125 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení vyžaduje kumulativní splnění následujících podmínek: (a) vyhoštění cizince je uskutečnitelné v době trvání zajištění, (b) cizinec uvádí nepravdivé údaje, které jsou nezbytné pro zajištění náhradního cestovního dokladu, (c) cizince se nedaří vyhostit a (d) mezi podmínkami (b) a (c) existuje příčinná souvislost.

9. Podmínky (a) a (b) jsou výslovně uvedeny v § 125 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel souhlasil s žalovanou i krajským soudem, že tyto podmínky byly splněny.

10. Podmínka (c) vyplývá ze samotné podstaty zajištění, které má být pouze prostředkem k realizaci vyhoštění. I tato podmínka byla v nyní posuzované věci splněna.

11. Rozhodnou otázkou podle stěžovatele je, zda zákon o pobytu cizinců vyžaduje splnění podmínky (d), a pokud ano, zda byla v případě stěžovatele splněna. Existenci tohoto požadavku krajský soud nezpochybnil. Tato podmínka vyplývá podle stěžovatele z čl. 15 odst. 6 návratové směrnice, podle něhož je prodloužení zajištění možné pouze v případě, kdy nedostatek spolupráce (uvedení nesprávných údajů) je rozhodným důvodem, pro který se vyhoštění nedaří uskutečnit. Stěžovatel proto trval na tom, že žalovaná je oprávněna postupovat podle § 125 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců pouze tehdy, pokud mezi sdělením nesprávných údajů a nemožností vyhostit cizince existuje těsná souvislost.

12. V opačném případě by totiž bylo možné prodloužit zajištění kteréhokoliv cizince, který v minulosti uvedl odlišné osobní údaje, bez ohledu na dobu, která mezitím uplynula, a bez ohledu na důvod, pro který se cizince nedaří vyhostit. Takto široká interpretace možnosti státních orgánů zasáhnout do práva na osobní svobodu jedince by byla jen stěží slučitelná s charakterem tohoto základního práva, což potvrzuje i čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle něhož „[p]*ři používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*“

13. Podmínka (d) nebyla podle stěžovatele v jeho případě splněna. Stěžovatel zdůraznil, že jméno L. V. K. a datum narození X se objevilo po celou dobu jeho pobytu pouze jednou. Uvedl jej (údajně) poté, kdy byl příslušníky žalované zadržen na ulici. Již o několik hodin později ale vše uvedl na pravou míru a sdělil jméno C. L. N. a datum narození X1. Pod tímto jménem stěžovatel přicestoval do České republiky a po celou dobu jej také používal. Tuto skutečnost nezpochybnila ani žalovaná, která si předmětné údaje ověřila v evidenci nežádoucích osob. Nebylo sporné ani to, že žádost o ověření totožnosti stěžovatele a o vydání náhradního cestovního dokladu byla podána pod jménem C. L. N.

14. Z rozhodnutí žalované ani z jiného dokumentu nevyplývá, jaké údaje byly podle zastupitelského úřadu Vietnamu chybně vyplněné a proč se totožnost stěžovatele nedařilo ověřit. Zastupitelský úřad zaslal sdělení, že předmětná žádost byla nesprávně vyplněna až po čtyřech měsících, a jak připustil i krajský soud, toto sdělení bylo v podstatě jedinou reakcí zastupitelského úřadu, ačkoliv žádost byla opakovaně urgována.

15. Závěrem stěžovatel zdůraznil, že nečinnost zastupitelského úřadu není důvodem pro prodloužení zajištění podle čl. 15 odst. 6 písm. a) návratové směrnice, o jehož transpozici § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců usiluje, ale podle písmene b) téhož ustanovení návratové směrnice. Podle důvodové zprávy k novele zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 427/2010 Sb. však možnost transponovat čl. 15 odst. 6 písm. b) návratové směrnice „*nebyla využita s ohledem na význam zásahu do osobní svobody a okruh případů, v nichž by mohla být v praxi taková možnost uplatňována*“.

IV.

16. Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na správní spis a uvedl, že plně souhlasí s rozsudkem krajského soudu. Dále sdělil, že se stěžovatel již nenachází na území České republiky, proto jeho zajištění netrvá. Během řízení o kasační stížnosti zastupitelský úřad Vietnamu vydal stěžovateli náhradní cestovní doklad a dne 3. 7. 2012 došlo k realizaci správního vyhoštění.

V.

17. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

18. Kasační stížnost je důvodná.

19. Úvodem Nejvyšší správní soud připomíná, že zajištění cizince znamená omezení, nebo (v závislosti na povaze, délce, důsledcích a způsobu zajištění) dokonce zbavení osobní svobody cizince. Jedná se o velmi citelný zásah do jednoho z nejvýznamnějších základních práv jednotlivce zaručeného čl. 8 Listiny (a v obecné rovině i čl. 7 odst. 1 Listiny), proto takový zásah může být přípustný jen za podmínek přísně vymezených nejen zákonem o pobytu cizinců, ale především ústavním pořádkem [blíže viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010 - 150, rozsudek ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 5/2010 - 74, č. 2129/2010 Sb. NSS (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), či nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, č. 229/2009 Sb.].

20. Z tohoto důvodu je třeba zajištění cizince za účelem správního vyhoštění chápat jako prostředek *ultima ratio*, k jehož využití správní orgán přistoupí jedině tehdy, nemůže-li žádné mírnější opatření vést ke sledovanému cíli, jímž je realizace správního vyhoštění (viz § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který umožňuje zajistit cizince pouze tehdy, nepostačuje-li uložení zvláštních opatření za účelem vycestování podle § 123b téhož zákona, viz také čl. 15 odst. 1 návratové směrnice a rozsudek ze dne 7. 12. 2011, čj. 1 As 132/2011 - 51).

21. Institut zajištění je upraven také právem Evropské unie, konkrétně čl. 15 návratové směrnice, který stanoví mimo jiné maximální dobu pro trvání zajištění. Zajištění nesmí v zásadě přesáhnout šest měsíců (čl. 15 odst. 5 návratové směrnice, srov. § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který stanoví tuto dobu na 180 dnů). Výjimky z tohoto pravidla, za nichž je možné šestiměsíční dobu zajištění prodloužit o dalších dvanáct měsíců, jsou taxativně vymezeny v odstavci 6 téhož ustanovení. Při určení délky zajištění či jeho prodloužení v konkrétním případě je třeba mít na paměti, že „[j]*akékoli 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).

22. Cílem stanovení maximální doby zajištění je „*zvláště omezit ztrátu svobody státních příslušníků třetích zemí v případě nuceného vyhoštění*“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 4. 2011, *El Dridi*, C-61/11 PPU, bod 43, obdobně rozsudek ze dne 30. 11. 2009, *Kadzoev*, C-357/09 PPU, bod 56). Návratová směrnice tak zamýšlí zohlednit judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, podle které zásada proporcionality vyžaduje, aby zbavení svobody osoby, proti níž je vedeno řízení o vyhoštění či vydání, netrvalo nepřiměřeně dlouhou dobu, to znamená, aby nepřekračovalo lhůtu nezbytnou k dosažení sledovaného cíle (rozsudek *El Dridi*, bod 43). Podmínkám, za nichž lze cizince zajistit, i délce zajištění se Evropský soud pro lidská práva věnoval např. v rozsudcích ze dne 18. 12. 1986, *Bozano proti Francii*, stížnost č. 9990/82; ze dne 25. 3. 1995, *Quinn proti Francii*, stížnost č. 18580/91; ze dne 25. 6. 1996, *Amuur proti Francii*, stížnost č. 19776/92; ze dne 5. 2. 2002, *Čonka a další proti Belgii*, stížnost č. 51564/99; ze dne 27. 11. 2003, *Shamsa proti Polsku*, stížnosti č. 45355/99 a 45357/99; ze dne 25. 1. 2005, *Singh proti České republice*, stížnost č. 60538/00; ze dne 27. 1. 2008, *Rashed proti České republice*, stížnost č. 298/07; ze dne 29. 1. 2008, *Saadi proti Spojenému království*, stížnost č. 13229/03; ze dne 12. 2. 2009, *Nolan a další proti Rusku*, stížnost č. 2512/04; či ze dne 19. 2. 2009, *A. a další proti Spojenému království*, stížnost č. 3455/05).

23. V nyní posuzované věci byla doba zajištění stěžovatele prodloužena podle § 125 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, byla tedy uplatněna jedna z výjimek, kdy je možné prodloužit dobu zajištění nad základní maximální dobu 180 dní stanovenou v § 125 odst. 1 téhož zákona. Vzhledem k tomu, že se jedná o výjimečné prodloužení doby, po kterou může trvat zajištění, které již samo o sobě představuje mimořádný institut a citelný zásah do osobní svobody, splnění podmínek pro použití § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců podléhá přísnému soudnímu přezkumu.

24. Podle § 125 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců je Policie „*oprávněna prodlužovat dobu trvání zajištění podle § 124 i nad dobu stanovenou v odstavci 1 větě první za podmínky, že vyhoštění cizince je uskutečnitelné v době trvání zajištění, pokud cizinec* [...] *b) uvádí nepravdivé údaje, které jsou nezbytné pro zajištění náhradního cestovního dokladu.*“

25. Nevyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že mezi sdělením nepravdivých údajů a skutečností, že se cizince nedaří vyhostit, musí existovat příčinná souvislost. Tato podmínka částečně vyplývá již ze samotného znění citovaného ustanovení, podle něhož se musí jednat o nepravdivé uvedení takových údajů o osobě cizince, které jsou nezbytné pro

zajištění náhradního cestovního dokladu. Tento doklad je v případě cizinců, kteří nedisponují platným cestovním dokladem, jedním z předpokladů pro vyhoštění.

26. Podmínka příčinné souvislosti mezi jednáním cizince (sdělením nepravdivých údajů) a nemožností jej vyhostit je zřetelnější, pokud je § 125 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců čten v souladu s čl. 15 odst. 6 písm. a) návratové směrnice, který byl jeho předobrazem. Podle tohoto ustanovení členské státy nesmí prodloužit dobu uvedenou v odstavci 5 (tj. šest měsíců), „*s výjimkou prodloužení o omezenou dobu nepřesahující dalších dvanáct měsíců v souladu s vnitrostátním právem v případech, kdy je pravděpodobné, že doba potřebná pro úkony směřující k vyhoštění bude přes jejich řádné úsilí delší z důvodu a) nedostatečné spolupráce dotčeného státního příslušníka třetí země*“. Porovnáním dalších jazykových verzí Nejvyššímu správnímu soudu nevznikly pochybnosti, že předmětné ustanovení vyžaduje, aby mezi nedostatečnou spoluprací cizince a dobou potřebnou pro úkony směřující k vyhoštění existovala příčinná souvislost.

27. Povinnost vnitrostátních soudů vykládat právo EU „*v co možná nejvyšším rozsahu ve světle znění a účelu směrnice*“ vyplývá z primárního práva, konkrétně z čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dříve čl. 10 Smlouvy o založení Evropského společenství), který zakotvuje zásadu loajální spolupráce, a z čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve čl. 249 Smlouvy o založení Evropského společenství), který stanoví závazný charakter směrnic. V rozsudku ze dne 4. 7. 2006, *Adeneler*, C-212/04, Soudní dvůr shrnul, že „[z]*ásada konformního výkladu* [...] *vyžaduje, aby vnitrostátní soudy učinily vše, co spadá do jejich pravomoci, tím že vezmou v úvahu veškeré vnitrostátní právo a použijí metody výkladu jím uznané, tak aby zajistily plnou účinnost dotčené směrnice a došly k výsledku, který by byl v souladu s cílem sledovaným touto směrnicí*“ (bod 111; blíže viz také rozsudky ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing*, C-106/89; ze dne 14. 7. 1994, *Faccini Dori*, C-91/92; ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer,* C-397/01 až C-403/01; či ze dne 19. 1. 2010, *Kücükdeveci*, C-555/07). Nepřímý účinek nelze použít tehdy, pokud by tento výklad (a) byl *contra legem* (blíže viz např. rozsudek *Adeneler* či rozsudek ze dne 15. 4. 2008, *Impact*, C-268/06, bod 110), nebo (b) porušoval obecné právní zásady, zejm. zásadu právní jistoty (blíže viz např. rozsudek *Adeneler*, bod 110, či rozsudek ze dne 26. 9. 1996, *Arcaro*, C-168/95, bod 42), a (c) tento výklad se musí pohybovat v mezích výkladových metod stanovených vnitrostátním právem (blíže viz např. rozsudky *Pfeiffer*, bod 116, či *Adeneler*, bod 111). Uvedené meze nepřímého účinku nebyly výše popsaným výkladem překročeny. Nejvyšší správní soud proto nepochyboval, že § 125 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců je třeba vykládat v souladu s čl. 15 odst. 6 písm. a) návratové směrnice.

28. Opačný výklad, že zajištění může být prodlouženo nad základní maximální dobu šesti měsíců na základě skutečností, které bezprostředně nesouvisí s důvodem, který brání vyhoštění cizince, by byl v rozporu s mimořádnou povahou institutu zajištění, která byla výše popsána. Neodpovídal by ani smyslu a účelu právní úpravy přijaté v návratové směrnici, podle níž by zajištění mělo trvat jen co nejkratší dobu (viz čl. 15 odst. 1 návratové směrnice), mělo by podléhat zásadě proporcionality a zásahy do osobní svobody by měly být omezeny [viz bod 16 odůvodnění návratové směrnice, důvodová zpráva k této směrnici KOM(2005) 391 v konečném znění a rozsudek *El Dridi*, bod 43). Jak správně upozornil i stěžovatel, takovýto výklad by vedl k absurdním důsledkům a znamenal by, že správní orgán by mohl libovolně prodlužovat zajištění cizince i nad základní maximální

dobu 180 dní vždy, pokud cizinec uvedl kdykoliv v minulosti nepravdivé údaje a bez ohledu na skutečný důvod, který brání vyhoštění cizince. Důsledky popsaného přístupu by byly v příkrém rozporu rovněž s výše zmíněnou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.

29. Posouzení, zda sdělení nepravdivých údajů je příčinou, pro kterou se cizince nedaří vyhostit, bude vždy závislé na konkrétních okolnostech daného případu, které je správní orgán povinen dostatečně a řádně objasnit. Nejvyšší správní soud opakovaně zdůraznil, že v každém řízení o zajištění cizince je správní orgán povinen zjistit řádně a dostatečně skutkový stav, který je rozhodný pro zákonem stanovený postup, a tento skutkový stav musí být přesvědčivým a nezpochybnitelným způsobem doložen v předloženém spisu (viz např. rozsudky ze dne 2. 11. 2011, čj. 1 As 119/2011 - 39, ze dne 18. 1. 2012, čj. 3 As 23/2011 - 82, či výše zmíněný rozsudek čj. 1 As 132/2011 - 51). To platí tím spíše, jedná-li se o rozhodnutí o prodloužení zajištění nad dobu 180 dnů, které je možné jen za výjimečných okolností. Správní orgán musí přezkoumatelným způsobem vysvětlit, jaké důvody ho vedly k využití zmiňovaného postupu.

30. V této souvislosti je namístě připomenout i judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, podle níž jsou správní orgány 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 (viz např. rozsudek ze dne 11. 10. 2011, *M. a další proti Bulharsku*, stížnost č. 41416/08, body 71 – 75).

31. Výše uvedeným povinnostem žalovaná nedostála. V napadeném rozhodnutí žalovaná odkázala na skutečnost, že při zajištění dne 21. 4. 2011 stěžovatel uvedl nepravdivě jméno L. V. K. a datum narození X, aniž by jakkoliv vysvětlila, jakou souvislost má tato okolnost s nemožností stěžovatele vyhostit. Podle krajského soudu mělo zmiňované uvedení nepravdivých údajů klíčový význam pro posouzení dalšího postupu žalované. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

32. Ze spisu vyplynulo, že při pobytové kontrole prováděné hlídkou žalované dne 21. 4. 2011 stěžovatel neměl doklad totožnosti a uvedl údaje, které nebylo možné ověřit v evidencích žalované. Stěžovatel byl proto zajištěn podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Na policejní služebně ještě téhož dne stěžovatel uvedl, že se jmenuje C. L. N. a jeho datum narození je X1. Lustrací v dostupných evidencích (Schengenském informačním systému a evidenci nežádoucích osob) byl stěžovatel ztotožněn podle otisků prstů a fotografie se jménem C. L. N. Věrohodnost těchto údajů žalovaná v dalším řízení již nezpochybnila. Ve spisu je rovněž založeno sdělení zastupitelského úřadu Vietnamu ze dne 6. 2. 2006, ve kterém tento úřad ověřil totožnost stěžovatele C. L. N., nar. X1, a přislíbil vydání náhradního cestovního dokladu. Toto sdělení bylo vydáno v souvislosti s předchozím správním vyhoštěním stěžovatele, které mu bylo uloženo dne 27. 3. 2006. Pro doplnění lze uvést (jakkoliv tuto skutečnost krajský soud nemohl zohlednit), že z dokumentů, které žalovaná připojila k vyjádření ke kasační stížnosti, vyplývá, že zastupitelský úřad Vietnamu vystavil

v průběhu řízení o kasační stížnosti stěžovateli náhradní cestovní doklad na jméno C. L. N. a s uvedením data narození X1.

33. Krajskému soudu lze sice v obecné rovině přisvědčit, že uvedení nepravdivých údajů může vyvolat pochybnosti o následné výpovědi dotčeného cizince. V nyní posuzované věci však nic nenasvědčovalo tomu, že by toto pochybení stěžovatele ztížilo úkony směřující k jeho vyhoštění.

34. Žalovaná se dovolávala v napadeném rozhodnutí také sdělení zastupitelského úřadu Vietnamu ze dne 13. 9. 2011, podle něhož osoby uvedené v tomto sdělení (mezi jinými i stěžovatel) nevyplnily správně a dostatečně příslušné formuláře, proto nemohla být jejich totožnost ověřena ani vystaveny cestovní doklady. Je proto třeba posoudit, zda stěžovatel vyplnil příslušné formuláře nepravdivě, a pokud ano, zda existovala příčinná souvislost mezi vyplněním nepravdivých údajů a nemožností stěžovatele vyhostit.

35. Přestože tyto formuláře jsou ve vietnamském jazyce, je z nich zřejmé, že stěžovatel uvedl jméno C. L. N. a datum narození X1. Tvrzené nedostatky se tak musely týkat vyplnění jiných údajů, potřebných pro vystavení cestovního dokladu. Ve sdělení však není nijak upřesněno, které údaje měly být nesprávně nebo nedostatečně vyplněny, a žalovaná tyto skutečnosti nijak nezjišťovala. Spokojila se s obecným tvrzením zastupitelského úřadu Vietnamu, které se týkalo souhrnně několika osob včetně stěžovatele. Byť nepochybně není v možnostech žalované ověřit pravdivost sdělení zastupitelského úřadu třetího státu, bylo po ní možné požadovat větší míru obezřetnosti a aktivity směřující ke zjištění skutečného stavu vzhledem ke zřejmé nečinnosti zastupitelského úřadu v dané věci.

36. Ze spisu je patrné, že první reakce na žádost o vystavení náhradního cestovního dokladu přišla ze zastupitelského úřadu Vietnamu až dne 13. 9. 2011, tedy čtyři měsíce po podání příslušné žádosti. Od té doby do vydání napadeného rozhodnutí dne 13. 2. 2012 zastupitelský úřad nijak nereagoval, přestože mu byly dne 18. 10. 2011 a 19. 1. 2012 opětovně zaslány formuláře vyplněné stěžovatelem. Zastupitelský úřad vydal stěžovateli cestovní doklad až v průběhu řízení o kasační stížnosti v červnu 2012, tedy více než po roce od podání žádosti.

37. Pochybnost o tom, zda vůbec či do jaké míry stěžovatel zapříčinil zdržení při vydání náhradního cestovního dokladu, vyvolává také skutečnost, že zastupitelský úřad Vietnamu již v minulosti ověřil totožnost stěžovatele na jméno C. L. N. a datum narození X1, a přislíbil vydání náhradního cestovního dokladu. Toto sdělení zastupitelského úřadu ze dne 6. 2. 2006 je založené ve správním spisu.

38. Nejvyšší správní soud tak považoval za nepochybné, že nemožnost stěžovatele vyhostit byla zapříčiněna zpožděním při získávání nezbytných dokladů ze strany zastupitelského úřadu. Ke shodnému závěru ostatně dospěl i krajský soud. Nesprávně z něj však dovodil, že jsou splněny podmínky § 125 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, protože žalovaná nemá pravomoc tento nežádoucí stav ovlivnit. Podmínky zmiňovaného ustanovení však nejsou naplněny tím, že žalovaná nemá možnost realizovat vyhoštění z důvodu ležících na jiném státu, ale pouze tehdy, je-li nemožnost realizovat vyhoštění zapříčiněna jednáním cizince [tím, že v průběhu zajištění zmařil výkon správního

vyhoštění podle § 125 odst. 2 písm. a), nebo tím, že uvedl nepravdivé údaje, které jsou nezbytné pro zajištění náhradního cestovního dokladu, podle § 125 odst. 2 písm. b)].

39. Jak stěžovatel navíc správně upozornil, zákonodárce netransponoval záměrně čl. 15 odst. 6 písm. b) návratové směrnice, podle něhož důvodem pro prodloužení zajištění nad šest měsíců může být „*zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí*". Důvodová zpráva k zákonu č. 427/2010 Sb., který novelizoval zákon o pobytu cizinců (viz digitální repozitář Poslanecké sněmovny, dostupný na www.psps.cz), uvádí: „*Z možností daných* [návratovou] *směrnicí je navrženo využít důvod spočívající v ‚nedostatečné spolupráci dotčeného státního příslušníka třetí země'.* [...] *Druhý z důvodů pro prodloužení doby trvání zajištění nad dobu 6 měsíců předpokládaný Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES, tj. zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí, nebyl využit s ohledem na význam zásahu do osobní svobody a okruh případů, v nichž by mohla být v praxi taková možnost uplatňována.*"

40. Článek 4 odst. 3 návratové směrnice umožňuje členským státům přijmout nebo zachovat ustanovení, která jsou pro neoprávněně pobývající státní příslušníky třetích zemí příznivější než ustanovení této směrnice, pokud jsou slučitelná s touto směrnicí. Netransponování jednoho z důvodů pro prodloužení doby zajištění nad šest měsíců je proto v souladu s možností poskytnout příznivější zacházení cizincům.

41. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pokud dané ustanovení nebylo transponováno, žalovaná se jej nemůže dovolávat, ať již výslovně, či skrytě tím, že prodloužení zajištění odůvodní nedostačenou spoluprací cizince, ačkoliv skutečnou příčinou, pro kterou se nedaří cizince vyhostit, je nečinnost země původu cizince. V případech, kdy zákonodárce členského státu záměrně netransponoval určité ustanovení směrnice a rozhodl se poskytnout jednotlivcům příznivější zacházení, jsou státní orgány povinny tuto volbu zákonodárce respektovat.

42. Pro úplnost lze dodat, že žalovaná by se nemohla čl. 15 odst. 6 písm. b) návratové směrnice dovolávat ani v případě, kdyby tato směrnice nevytvořila prostor pro příznivější zacházení ve vnitrostátním právu. Přestože Soudní dvůr potvrdil, že čl. 15 návratové směrnice je natolik bezpodmínečný a dostatečně přesný, že je způsobilý vyvolat přímý účinek směrnice (rozsudek *El Dridi*, body 46 a 47), nebylo by možné jej použít v neprospěch jednotlivce. Jednou z mezí použitelnosti přímého účinku je totiž zákaz tzv. obráceného vertikální přímého účinku (blíže viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 11. 6. 1987, *Pretore di Salò proti X.*, 14/86; ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86; ze dne 3. 5. 2005, *Berlusconi a další*, C-387/02, C-391/02 a C-403/02, či výše zmíněný rozsudek *Arcaro*).

43. Lze shrnout, že nečinnost zastupitelského úřadu Vietnamu byla v posuzované věci zcela zřejmá a nepochybná. Skutečnost, zda zdržení na straně zastupitelského úřadu, způsobil (byť i jen částečně) stěžovatel, naopak nebyla ve správním řízení dostatečně objasněna. Pokud žalovaná opřela rozhodnutí o prodloužení zajištění o důvod stanovený v § 125 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, bylo její povinností řádně zjistit skutkový stav a prokázat, že úkony k realizaci správního vyhoštění byly zpožděny či znemožněny

uvedením nepravdivých údajů stěžovatelem. Odůvodnění rozhodnutí žalované ze dne 13. 2. 2012 je v tomto ohledu zcela nedostatečné, a v důsledku toho nepřezkoumatelné.

44. Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil. Současně zrušil i rozhodnutí žalované, protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro takový postup [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], a vrátil věc žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaná vázána názorem Nejvyššího správního soudu (podle § 78 odst. 5 s. ř. s.).

45. Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že mu přes postavení soudu posledního stupně nevznikla povinnost položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 27. 3. 1963, *Da Costa a další*, 28/62 až 30/62; ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT*, 283/81, bod 14; či ze dne 4. 11. 1997, *Parfums Christian Dior*, C-337/95, bod 29). Při použití nepřímého účinku čl. 15 odst. 6 písm. a) návratové směrnice se zdejší soud mohl opřít o bohatou judikaturu Soudního dvora, která jasně a nepochybně vytyčuje meze jeho použití. Obdobně závěr, že se členský stát nemůže dovolávat v neprospěch jednotlivce ustanovení, které netransponoval do vnitrostátního práva, představuje v judikatuře Soudního dvora *acte éclairé*.

46. Vzhledem k tomu, že tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, rozhodl Nejvyšší správní soud rovněž o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Procesně úspěšným byl v dané věci stěžovatel, neboť výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadl žalobou, Nejvyšší správní soud však ze soudního spisu zjistil, že stěžovateli žádné náklady v řízení o žalobě ani v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Proto náhradu nákladů řízení stěžovateli nepřiznal.

47. Stěžovateli byl pro řízení o kasační stížnosti usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2012, čj. 8 As 67/2012 - 33, ustanoven zástupcem advokát Mgr. Michal Doležal. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud určil odměnu advokáta částkou 2100 Kč za jeden úkon právní služby (podání doplnění kasační stížnosti) a dále 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů v souladu v souladu s § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), celkem tedy 2400 Kč. Tuto částku pak soud podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšil o částku 480 Kč připadající na náhradu daně z přidané hodnoty, kterou je ustanovený advokát z odměny za zastupování jako plátce povinen odvést. Částka v celkové výši 2880 Kč bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. srpna 2012

JUDr. Jan Passer

předseda senátu