

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **B. A.**, zast. Mgr. Ing. Janem Procházkou, advokátem se sídlem Karolinská 654/2, Praha 8, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Moravskoslezského kraje, odbor cizinecké policie**, se sídlem Milíčova 20, Ostrava (P. O. Box 3, Frýdek - Místek), proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2012, č. j. KRPT-111707/ČJ-2011-070022-SV, ve věci prodloužení doby zajištění, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 5. 2012, č. j. 58 A 23/2012 - 13,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 5. 2012, č. j. 58 A 23/2012 - 13, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále též jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2012, č. j. KRPT-111707/ČJ-2011-070022-SV. Uvedeným rozhodnutím žalovaného byla podle ustanovení § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), prodloužena doba zajištění stěžovatele za účelem správního vyhoštění o 60 dnů.

Ze správního spisu jsou patrny následující podstatné skutečnosti. Stěžovateli bylo rozhodnutím ze dne 7. 11. 2011 podle ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bod 1. a 2. zákona o pobytu cizinců uloženo správní vyhoštění a doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena na dobu 3 let. Téhož dne bylo podle ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců rozhodnuto o zajištění stěžovatele v délce 60 dnů. Dne 21. 11. 2011 učinil stěžovatel prohlášení o mezinárodní ochraně na území České republiky. Dobu zajištění stěžovatele žalovaný následně opakovaně prodloužil o dalších 60 dnů, a to rozhodnutími ze dne 21. 12. 2011, ze dne 27. 2. 2012 a rozhodnutím ze dne 19. 4. 2012, které je v projednávané věci předmětem soudního přezkumu. Žalovaný v posledně zmíněném rozhodnutí uvedl, že stěžovatel jako státní příslušník třetí země vstoupil a následně pobýval na území členských států Evropské unie nelegálně, přicestoval do České republiky v úkrytu kamionu bez cestovního dokladu a bez platného víza či povolení k pobytu, přičemž nedisponoval žádnými finančními prostředky. V průběhu řízení o správním vyhoštění měnil svou totožnost i státní příslušnost. Z těchto důvodů a rovněž proto, že se správní vyhoštění doposud nepodařilo realizovat, mimo jiné rovněž z důvodu, že stěžovatel podal žádost o mezinárodní ochranu, o které dosud nebylo rozhodnuto, dospěl žalovaný k závěru, že nadále trvá důvod pro prodloužení doby zajištění stěžovatele. Dále uvedl, že případné další kroky učiní až po pravomocném ukončení řízení o mezinárodní ochraně. Žalovaný zohlednil okolnosti případu a konstatoval, že je dostatečně odůvodněn závěr pro vydání rozhodnutí o prodloužení doby zajištění, neboť z prokázaného jednání stěžovatele je patrno, že by mírnější donucovací opatření nebyla účinná.

Proti rozhodnutí žalovaného o prodloužení doby zajištění ze dne 19. 4. 2012 podal stěžovatel žalobu u Krajského soudu v Ostravě, ve které především namítal, že žalovaný při svém rozhodování porušil § 124 a § 125 zákona o pobytu cizinců. Namítal, že policie je oprávněna prodloužit dobu zajištění pouze, je-li to nezbytné k pokračování přípravy výkonu správního vyhoštění. Dále namítal porušení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, tj. nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť rozhodnutí žalovaného není přesvědčivé. Žalovaný řádně nezdůvodnil, co ho vedlo k aplikaci § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel v žalobě upozornil na skutečnost, že podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, o níž nebylo doposud rozhodnuto. Krajský soud žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako nedůvodnou zamítl. Porušení § 124 a § 125 zákona o pobytu cizinců neshledal. Stejně tak za nepodstatné považoval soud vytýkané porušení ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, neboť odůvodnění rozhodnutí žalovaného bylo dle jeho názoru zcela jednoznačné a přezkoumatelné.

Rozsudek krajského soudu stěžovatel napadl kasační stížností z důvodů vymezených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel namítá, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro jeho naprostou nedostatečnost zdůvodnění, především pak absenci logických úvah a výkladových postupů, kterými se krajský soud při posuzování žaloby řídil. Odůvodnění rozsudku se omezuje na pouhé konstatování žalobních námitek, vyjádření žalovaného, opakování zákonných ustanovení a shrnutí skutkového stavu. Konkrétně stěžovatel uvádí, že se krajský soud nedostatečně vypořádal se žalobní námitkou, že nebyly splněny podmínky stanovené v § 125 odst. 2

zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel má za to, že k danému se krajský soud vyjádřil toliko v tom smyslu, že uvedl, že stěžovatel v průběhu správního řízení měnil svou totožnost i státní příslušnost. S takovým tvrzením stěžovatel navíc nesouhlasí, naopak tvrdí, že po celou dobu řízení byl uváděn pod svou stávající totožností i se stávající státní příslušností. Z daného usuzuje, že důvod pro prodloužení zajištění podle § 125 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tj. že cizinec uvádí nepravdivé údaje, které jsou nezbytné pro zajištění náhradního cestovního dokladu, v daném případě není. I kdyby tomu tak bylo, nemohla by být tato skutečnost stěžovateli na újmu, neboť tím nebyla žádným způsobem zkomplikována identifikace stěžovatele pro účely realizace správního vyhoštění. V návaznosti na to stěžovatel namítá, že skutečnost, zda měnil či neměnil svou totožnost i státní příslušnost, vyplývá ze správního spisu, který je v současné době u Nejvyššího správního soudu za účelem řízení o jiné kasační stížnosti stěžovatele (ve věci sp. zn. 9 As 87/2012), z čehož dovozuje, že krajský soud při rozhodování o jeho žalobě nedisponoval úplným správním spisem. Takový postup dle stěžovatele zakládá vadu řízení mající za následek nezákonnost celého rozhodnutí. Tím spíš, pokud krajský soud neměl možnost přezkoumat na základě úplného správního spisu hlavní důvod pro prodloužení zajištění (tj. že stěžovatel měnil během správního řízení totožnost).

Následně stěžovatel vytýká jak žalovanému, tak krajskému soudu, že při posuzování zákonnosti prodloužení zajištění nezohlednil otázku porušení § 124 zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 15 odst. 1 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (tzv. návratová směrnice), a ve spojení s čl. 5 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Přitom stěžovatel podotýká, že z judikatury Soudního dvora Evropské unie (rozsudek ze dne 11. 7. 1991, ve věci *A. Verholen a další v. Sociale Verzekeringsbank Amsterdam*, C-87/90, C-88/90 a C-89/90, Recueil, s. I-3757) vyplývá, že právo EU nebrání soudu členského státu, aby se zabýval otázkou přímého účinku směrnice, stejně jako souladu vnitrostátní prováděcí právní úpravy se směrnicí i tehdy, pokud to účastník řízení výslovně nenamítne. Porušení výše uvedených ustanovení stěžovatel spatřuje v tom, že v čase vydání napadeného rozhodnutí neexistoval v jeho případě reálný předpoklad, že by k jeho vyhoštění do země původu (či jiného státu) mohlo dojít ještě v době zajištění. K danému odkazuje také na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva [rozsudek velkého senátu ze dne 19. 2. 2009 ve věci *A. a ostatní v. Velká Británie* (stížnost č. 3455/05) nebo rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 4. 10. 2001 ve věci *Agnissan v. Dánsko* (stížnost č. 39964/98)]. V návaznosti na uvedené stěžovatel uvádí, že podle § 119 odst. 6 zákona o pobytu cizinců nelze rozhodnutí o správním vyhoštění vykonat, požádal-li cizinec o mezinárodní ochranu a řízení o mezinárodní ochraně, včetně soudního přezkumu, nebylo doposud ukončeno. Stěžovatel podotýká, že v nyní posuzovaném případě podal žádost o mezinárodní ochranu dne 21. 11. 2011, přičemž o ní nebylo doposud rozhodnuto. Stěžovatel tak klade otázku, zda jeho vyhoštění může vůbec být realizovatelné ve lhůtě 60 dní, o něž byla doba zajištění napadeným rozhodnutím žalovaného prodloužena. Závěrem podotýká, že z rozsudku není patrno, z jakých důvodů krajský soud považoval za neopodstatněnou žalobní námitku o nedostatečném odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Ze všech výše uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů v kasační stížnosti uplatněných a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů, neboť pouze v případě přezkoumatelného rozhodnutí je možno hodnotit i jeho zákonnost. Nepřezkoumatelnost je ostatně vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti. K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí se zdejší soud ve svých rozhodnutích opakovaně vyjádřil. V rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaném pod č. 689/2005 Sb. NSS (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud uvedl, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá*“. Obdobně zdejší soud judikoval v rozhodnutí ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, v němž vyložil, že „*pokud z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. V této souvislosti je vhodné odkázat rovněž na ustálenou judikaturu Ústavního soud k otázce přezkoumatelnosti a přesvědčivosti rozhodnutí obecných soudů, podle které „*z hlediska stanoveného postupu (čl. 36 odst. 1 Listiny) je požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí*“ (viz nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, publikovaný jako N 17/17 SbNU 121; či nález téhož soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01, publikovaný jako N 127/23 SbNU 227, rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx). Ústavní soud rovněž opakovaně judikoval, že absence řádného odůvodnění v napadeném rozhodnutí může vést k jeho zrušení, neboť nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (srov. například nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, publikovaný jako N 85/8 SbNU 287; či nález téhož soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, publikovaný jako N 155/35 SbNU 147). To platí zejména tehdy, když se nedostatky odůvodnění týkají možného porušení základního práva nebo ústavního principu (srov. nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, publikovaný jako N 155/35 SbNU 147).

S ohledem na právě uvedené Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu a dospěl k závěru, že odůvodnění napadeného rozsudku

krajského soudu shora uvedeným požadavkům neodpovídá. Rozsudek krajského soudu totiž trpí nedostatečným zdůvodněním závěru krajského soudu o tom, že § 124 a § 125 zákona o pobytu cizinců nebyly porušeny. Přestože je žaloba stěžovatele stručná, je z ní patrno, že stěžovatel namítal, že žalovaný ve svém rozhodnutí nedostatečně zdůvodnil, co ho vedlo k aplikaci § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, resp. jakým způsobem stěžovatel naplnil předpoklady pro jeho aplikaci. Tato námitka stěžovatele byla vypořádána pouhým konstatováním skutkového stavu, obsahu správního spisu a podání účastníků daného řízení, jakož i důvodů rozhodnutí žalovaného, ze kterých jsou bez dalšího učiněny strohé závěry ve formě konstatování nedůvodnosti žalobní námitky. Krajský soud ve svém odůvodnění neuvedl, na základě jakých úvah shledal závěry žalovaného za správné, ani z jakých důvodů považuje právní názor stěžovatele za mylný, lichý nebo vyvrácený. Krajský soud ani žádným způsobem nereagoval na konstatování stěžovatele o tom, že požádal o udělení mezinárodní ochrany, přičemž o jeho žádosti nebylo dosud rozhodnuto. Nejvyšší správní soud má za to, že odůvodnění napadeného rozsudku nelze považovat za přesvědčivé, neboť nelze dostatečně zjistit, na základě jakých důvodů měl žalobu stěžovatele za nedůvodnou. Proto shledal rozsudek krajského soudu v souladu s námitkou stěžovatele za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

Námitkou stěžovatele, v níž dovozuje, co mohlo být důvodem aplikace předmětného § 125 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, kdy má za to, že to mohla být s ohledem na nedostatečné odůvodnění žalovaného skutečnost, že měl měnit v průběhu řízení svou totožnost i státní příslušnost, s čímž v kasační stížnosti vyjádřil nesouhlas, se zdejší soud v této fázi řízení nemohl zabývat. Je tomu tak proto, že krajský soud ve svém rozhodnutí neuvedl kvalifikovanou právní úvahu, k jejíž správnosti či nesprávnosti by se Nejvyšší správní soud mohl vyjádřit. Rovněž zabývat se námitkou, že jak žalovaný, tak krajský soud, při posuzování zákonnosti prodloužení zajištění nezohlednil otázku porušení § 124 zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 15 odst. 1 a 4 návratové směrnice a čl. 5 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, související s otázkou, zda bylo vůbec vyhoštění stěžovatele realizovatelné ve lhůtě 60 dní, o něž byla doba zajištění napadeným rozhodnutím žalovaného prodloužena, by bylo ze stejných důvodů předčasné.

Stěžovatel v souvislosti s námitkou, v níž vyjádřil nesouhlas s tvrzením krajského soudu, že měl během řízení měnit svou totožnost a státní příslušnost, rovněž namítl, že skutečnost, zda se něčeho takového dopustil, vyplývá pouze ze správního spisu, který byl v době podání kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu za účelem řízení o jiné kasační stížnosti stěžovatele vedené pod sp. zn. 9 As 87/2012, což znamená, že krajský soud při rozhodování o jeho žalobě nedisponoval úplným správním spisem. Takový postup dle stěžovatele založil vadu řízení mající za následek nezákonnost celého rozhodnutí. Nejvyšší správní soud považuje vzhledem k tomu, že dospěl k závěru o nutnosti rozhodnutí krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, za vhodné uvést, že krajský soud bude muset v novém řízení pečlivě posoudit, zda budou vybrané kopie správního spisu, tvořící správní spis k dané věci, pro závěry jeho nového rozhodnutí postačovat. Je totiž nutno pamatovat na to, že jednou ze základních zásad soudního řízení správního je rozhodování na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu, který je ve správním soudnictví obvykle zjišťován z obsahu správního spisu. Pokud by tedy stěžovatel i proti novému rozhodnutí krajského soudu podal kasační stížnost, v níž by namítal

porušení výše uvedené zásady a konkrétně uvedl, v čem její porušení s ohledem na zjištěný skutkový stav spatřuje, nezbylo by Nejvyššímu správnímu soudu než takové stížní námitce přisvědčit, zjistil-li by, že krajský soud neměl při posuzování skutkového stavu věci k dispozici kompletní správní spis.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadené rozhodnutí soudu přezkoumal v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a ze shora uvedeného důvodu dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť shledal rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 5. 2012, č. j. 58 A 23/2012 - 13, nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu současně vrátil k dalšímu řízení. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem dle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání. Zdejší soud upozorňuje, že podle § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. V souladu s ním bude povinen odstranit vadu nepřezkoumatelnosti svého rozhodnutí a znovu posoudit důvodnost žaloby.

O náhradě nákladů řízení ve věci kasační stížnosti stěžovatele rozhodne krajský 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 9. srpna 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu