ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **I. F. A.,** zastoupen Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, LL.M, advokátem se sídlem Ovenecká 78/33, Praha 7, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 5. 2017, č. j. KRPA-194816-13/ČJ-2017-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2017, č. j. 4 A 62/2017 - 25,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2017, č. j. 4 A 62/2017 - 25, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalované ze dne 28. 5. 2017, č. j. KRPA-194816-13/ČJ-2017-000022 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

IV. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti **nepřiznává.**

V. Odměna ustanoveného advokáta Mgr. Bc. Filipa Schmidta, LL.M. **se určuje** částkou 4.114 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Dne 19. 4. 2017 rozhodla žalovaná o správním vyhoštění žalobce v délce 4 let a současně byla žalobci stanovena doba 30 dní k vycestování z území ČR od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 25. 4. 2017.

[2] Dne 27. 5. 2017 byl žalobce podroben kontrole Policií ČR. Bylo zjištěno, že platnost výjezdního příkazu žalobce uplynula dne 23. 5. 2017 a nejméně od 24. 5. 2017 tedy žalobce na území ČR pobýval neoprávněně.

[3] Žalovaná proto vydala dne 28. 5. 2017 rozhodnutí č. j. KRPA-194816-13/ČJ-2017-000022, kterým bylo rozhodnuto podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, o žalobcově zajištění za účelem správního vyhoštění. Doba zajištění byla stanovena na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody.

[4] Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který ji jako nedůvodnou zamítl.

[5] Žalobce v žalobě napadal zejména nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované, která se dle jeho názoru nezabývala posouzením existence reálného předpokladu pro vyhoštění. Žalovaná v rozhodnutí použila pouze obecné konstatování, které je součástí každého rozhodnutí o zajištění. Žalované nebylo dle žalobce ani zřejmé, jaká je státní příslušnost žalobce a tedy do kterého státu by mělo k vyhoštění dojít. Poukázal též na to, že pokud by žalovaná dospěla k závěru, že je žalobce státním příslušníkem Iráku, bylo by její povinností se alespoň předběžně zabývat možností realizace vyhoštění s ohledem na obecně známou špatnou bezpečnostní situaci v této zemi. K podložení svých tvrzení žalobce odkázal na dokument UNHCR ze 14. listopadu 2016 s názvem „Pozice UHNCR k návratům do Iráku“.

[6] K žalobě se vyjádřila také žalovaná, která uvedla, že se v rozhodnutí na straně 5 - 6 pregnantně vypořádala s otázkou realizace správního vyhoštění. Poukázal na to, že ze správního spisu je zřejmé, že žalobce v předchozích řízeních jak před správním orgánem, tak před soudem, vystupoval jako občan Irácké republiky. Je také zřejmé ze zprávy ze dne 26. 9. 2014 vydané velvyslanectvím Republiky Irák, že žalobce občanem Iráku není. Žalovaná uvedla, že po ověření státní příslušnosti a po vydání náhradního cestovního dokladu bude přistoupeno k vyřízení náležitosti transferu do země, která bude zjištěna jako domovská země žalobce. Pokud nebude žalovanou zjištěno žalobcovo státní občanství, realizace bude provedena do státu posledního žalobcova trvalého bydliště.

[7] Městský soud v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že nepovažoval námitky žalobce za důvodné, neboť i přesto, že je třeba v rámci realizace správního vyhoštění zjistit žalobcovu státní příslušnost a učinit kroky k tomu, aby žalobce byl do státu jeho původu vyhoštěn, neznamená to, že realizace správního vyhoštění není možná. Z odůvodnění rozhodnutí žalované je dle městského soudu zřejmé, že správní orgán vycházel ze žalobcova prohlášení do protokolu, že mu nic nebrání ve vycestování. Pokud jde o stát, jehož je žalobce příslušníkem, uvedla žalovaná, že provádí šetření a po tomto zjištění pak bude vyžádán náhradní cestovní doklad. Městský soud se domníval, že za této situace je

tvrzení žalobce ohledně nestabilní bezpečnostní situace v Iráku předčasné, neboť nebylo dosud řečeno, že žalobce bude povinen vycestovat do Iráku. Z podkladů, které jsou ve spise založeny, je spíše možno předpokládat, že není irácké státní příslušnosti. Tuto skutečnost však městský soud nepovažoval za důvod předpokladu, že žalobcovo vycestování není možné a není možno realizovat správní vyhoštění, které je v probíhajícím zahájeném správním řízení řešeno. Soud proto nedal žalobci za pravdu, že za dané situace není reálný předpoklad jeho vyhoštění.

[8] Proti rozhodnutí městského soudu podal žalobce kasační stížnost.

II. Kasační stížnost

[9] Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť dle jeho názoru neobsahuje dostatečné a přesvědčivé odůvodnění ve vztahu ke konkrétním žalobním námitkám, které v žalobě vznesl. Jedná se zejména o námitku neposouzení reálného předpokladu vyhoštění do Iráku. Stěžovatel poukazuje na skutečnost, že chybí-li realizovatelnost vyhoštění, pak je zbavení svobody cizince v rozporu s článkem 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) i článkem 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“).

[10] Stěžovatel vznesl námitku nepřezkoumatelnosti též ohledně rozhodnutí žalované, neboť z něj nejsou patrné úvahy, z kterých by vyplývala realizovatelnost správního vyhoštění stěžovatele, a to s ohledem na to, že správnímu orgánu byly v době vydání rozhodnutí o zajištění známé zcela konkrétní překážky v zajištění stěžovatele. Klíčovou překážkou v realizovatelnosti správního vyhoštění je dle stěžovatele fakt, že je podle dostupných informací osobou bez státní příslušnosti.

[11] Ve vyjádření k žalobě žalovaná uvádí, že obdržela sdělení iráckého zastupitelského úřadu, že stěžovatele nepovažuje za svého občana. V takovém případě bylo dle stěžovatele na místě do správního rozhodnutí, resp. soudního přezkumu vtělit úvahy, kam bude stěžovatel navrácen a zda je alespoň pravděpodobné, že bude takovou zemí přijat. V této souvislosti odkazuje na rozsudek SDEU ze dne 30. 11. 2009, ve věci *Kadzoev*, C-357/09 PPU, kde soudní dvůr vyslovil, že: „*reálný předpoklad pro vyhoštění tak neexistuje, jestliže se zdá nepravděpodobné, že dotyčný bude s přihlédnutím k uvedeným lhůtám přijat ve třetí zemi.*“

[12] Stěžovatel dále namítá, že byl zajištěn a tedy zbaven svobody rovnou na 90 dní, ačkoliv sám měl na obstarání týchž úkonů a vycestování pouze lhůtu 30 dní. Žalovaná dle stěžovatele nevěnovala žádnou úvahu dostupnosti získání náhradního dokladu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost je projednatelná.

[14] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost jak správního rozhodnutí žalované, tak rozsudku městského soudu. S ohledem na to, že v případě nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí by se stal nepřezkoumatelným i rozsudek městského soudu, zabýval se Nejvyšší správní soud nejdříve námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalované.

[15] Jak pro nepřezkoumatelnost soudního, tak správního rozhodnutí se uplatní stejná kritéria. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek ze dne 4. 12 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 2 Afs 203/2016 - 51). Podobně je např. již zmíněným rozsudkem č. j. 2 Ads 58/2003 - 75 vymezena nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost tak, že za nesrozumitelné je třeba obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.

[16] K nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů i rozhodnutí správních orgánů je pak Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Stěžovatel zejména brojil proti skutečnosti, že žalovaná se dle jeho názoru v rozhodnutí o zajištění nijak nezabývala realizovatelností správního vyhoštění.

[18] K této otázce Nejvyšší správní soud nejprve odkazuje na usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150, č. 2524/2012 Sb. NSS, ve kterém rozšířený senát uvedl, že: „*Správní orgán má povinnost se zabývat v řízení o zajištění cizince podle § 124, § 124b nebo § 129 zákona o pobytu cizinců možnými překážkami správního vyhoštění, vycestování nebo předání tohoto cizince podle mezinárodní smlouvy v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo v řízení vyšly najevo. V takové situaci je povinen možné překážky před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince alespoň potenciálně možné. O zajištění cizince nelze rozhodnout, pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince nebude pravděpodobně možné uskutečnit. Správní orgán je naopak povinen v takovém případě cizince neprodleně propustit na svobodu.*“

[19] Z dikce výše uvedeného usnesení plyne, že předběžný úsudek správního orgánu o tom, zda bude možné vyhoštění realizovat a naplnit tak účel zajištění cizince, je v případě, že možné překážky vyhoštění jsou správnímu orgánu známé, podmínkou pro vydání rozhodnutí o zajištění. Vzhledem k tomu, že zajištění je formou omezení osobní svobody, je možné k němu přistoupit pouze tehdy, je-li předpoklad, že jeho cíle - v podobě vyhoštění cizince - bude dosaženo. Tato povinnost plyne z článku 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, jíž je Česká republika vázána a také z článku 15 návratové směrnice.

[20] Ze správního spisu vyplývá, že v rámci řízení o správním vyhoštění bylo na stěžovatele pohlíženo jako na osobu irácké státní příslušnosti a dle rozhodnutí o správním vyhoštění měl být proto vyhoštěn do Iráku. V řízení o zajištění je stěžovatel na některých dokumentech identifikován jako státní příslušník Iráku (úřední záznam o zajištění cizince, úřední záznam o umístění cizince do policejní cely), na jiných dokumentech - protokolu o podání vysvětlení a samotného rozhodnutí o zajištění – však již u státního občanství stěžovatele figurují pouze znaky „XXX“, které indikují nezjištěnou státní příslušnost. V rámci podání vysvětlení sám stěžovatel uvedl, že se narodil v Iráku a jako důvod nevycestování na základě rozhodnutí o správním vyhoštění uvedl, že nevěděl, kam má vycestovat - v ČR bydlí již 22 let a v Iráku nikoho nezná.

[21] V rámci řízení před městským soudem z vyjádření žalované vyplynulo, že na základě zprávy ze dne 26. 9. 2014 vydané velvyslanectvím republiky Irák, je zřejmé, že stěžovatel není občanem Iráku. Tato zpráva je též součástí správního spisu a uvádí, že zástupci velvyslanectví republiky Irák v Praze při konzulární návštěvě stěžovatele ve Vazební věznici Ruzyně dne 25. 9. 2014 zjistili, že se nejedná o iráckého občana, nemá žádný vztah k Irácké republice a nemluví iráckým dialektem.

[22] V nyní posuzovaném případě tedy Nejvyšší správní soud zejména s ohledem na zprávu Iráckého velvyslanectví, o níž je nepochybné, že ji měla žalovaná k dispozici v době rozhodování o zajištění stěžovatele, neboť tuto zprávu učinila součástí správního spisu, konstatuje, že nastalou situaci je nutno vnímat jakožto možnou překážku správního vyhoštění, která je správnímu orgánu známa. V případě, že by byl stěžovatel skutečně osobou bez státního občanství, bylo by nutno o to více zvažovat, zda je možné ho vyhostit s ohledem na nutnost jeho přijetí jiným státem. Proto se touto otázkou musí správní orgán zabývat a alespoň předběžně učinit závěr o tom, zda bude správní vyhoštění možné provést.

[23] Ačkoliv žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že se realizovatelností správního vyhoštění pregnantně zabývala na stranách 5-6 svého rozhodnutí, Nejvyšší správní soud konstatuje, že toto tvrzení není pravdivé. Odůvodnění rozhodnutí totiž končí v polovině strany 5, druhá polovina páté strany a strana šestá již obsahuje pouze poučení. K možnosti realizace vyhoštění uvedla žalovaná pouze tolik: *„Z běžné praxe je správnímu orgánu známo, že v případě cizince existuje reálný předpoklad realizace výkonu jeho vyhoštění z území členských států Evropské unie, a to ve stanovené době trvání zajištění. Správní orgán v této věci hodnotil nashromážděné materiály, které si z moci úřední opatřil a zároveň vycházel ze skutečností sdělených v protokolu o podání vysvětlení ze dne 28. 5. 2017, ve kterém cizinec sice uvedl, že zde má přítelkyni, ale správní orgán k tomu uvádí, že tento vztah není dlouhodobého charakteru a proto ho neshledává jako závažné narušení soukromého nebo rodinného života cizince. Rovněž nebylo zjištěno, že by cizinci v zemi původu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 179 zákona č. 326/1999 Sb., neboť z vyjádření samotného cizince nic takového nevyplývá. Sám uvedl, že není žádný důvod, který by mu bránil ve vycestování.“*

[24] V nyní popsaném případě, kdy existovaly pochybnosti ohledně státní příslušnosti stěžovatele, však takové odůvodnění v žádném případě nemůže obstát. K předpokladu výkonu rozhodnutí o vyhoštění se vztahuje pouze první věta, která je však jen obecným

konstatováním bez jakýchkoliv konkrétních skutkových okolností vztahujících se přímo ke stěžovateli. Žalovaná se žádným způsobem k těmto pochybnostem nevyjádřila, ani je nijak nerozptýlila.

[25] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že není nezbytné, aby měl správní orgán naprostou jistotu, kam bude cizince vyhošťovat. Pokud však existují pochybnosti o jeho státní příslušnosti, případně o přijetí osoby bez státního občanství jiným státem, je třeba, aby se s těmito pochybnostmi správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádal a vyložil, proč má za to, že vyhoštění cizince bude možno realizovat, i když ještě není jisté do kterého státu. V takovém případě však na jeho odůvodnění budou kladeny o to vyšší nároky. Skutečnost, že cizinec je apatrida, tedy nemá státního občanství, sama o sobě automaticky neznamená nemožnost takovou osobu vyhostit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 72/2011-75). Nejvyššímu správnímu soudu ani nepřísluší předjímat, zda bude či nebude možné stěžovatelovo vyhoštění provést. Je však nutno, aby žalovaná dostatečným způsobem reagovala na rozporné informace vyplývající ze spisového materiálu.

[26] Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem Nejvyšší správní soud shledal stěžovatelovu námitku týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů důvodnou.

[27] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že přezkoumá-li krajský soud rozhodnutí žalovaného, které pro absenci odůvodnění nebylo k přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 As 110/2008 - 99). Na základě výše uvedeného závěru ve spojení s touto judikaturou Nejvyšší správní soud konstatuje, že též rozsudek městského soudu v nyní posuzovaném případě trpí vadou nepřezkoumatelnosti.

[28] Námitkou týkající se nedostatečného odůvodnění doby zajištění se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť tuto stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl, a jako taková je tato námitka dle § 104 odst. 4 v řízení o kasační stížnosti nepřípustná.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Vzhledem k tomu, že Nejvyšším správním soudem vytýkané vady mají původ v nesprávném postupu žalované, a již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalované, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. tak, že sám rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[30] V dalším řízení bude třeba, aby se žalovaná při rozhodování o zajištění stěžovatele v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu předběžně vypořádala i s otázkou, zda je jeho vyhoštění realizovatelné a tedy zda může zajištění stěžovatele naplnit svůj účel a tyto svoje úvahy následně promítla do odůvodnění svého rozhodnutí tak, aby toto splňovalo požadavek přezkoumatelnosti.

[31] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalované, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Ze spisu městského soudu ani Nejvyššího správního soudu však nevyplývá, že by stěžovateli v řízení o kasační stížnosti či v řízení před městským soudem jakékoliv důvodně vynaložené náklady vznikly.

[32] Nejvyšší správní soud ustanovil usnesením ze dne 21. 8. 2017 stěžovateli zástupcem pro řízení o kasační stížnosti Mgr. Bc. Filipa Schmidta, LL.M., advokáta. Náklady řízení platí v takovém případě stát (§ 35 odst. 8 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Náklady spočívají v odměně ustanoveného zástupce za jeden úkon právní služby (doplnění kasační stížnosti) v částce 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů] a v náhradě hotových výdajů v částce 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky); celkem tedy 3.400 Kč. Z úřední činnosti je Nejvyššímu správnímu soudu známo, že advokát je plátcem DPH. Částka se proto zvyšuje o 714 Kč představující 21 % DPH. Celková výše odměny ustanoveného zástupce proto činí 4.114 Kč, částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 22. listopadu 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu