ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobců: **a) S. M. N., b) N. J. I.,** žalobkyně a) zast. Mgr. Gabrielou Kopuletou, advokátkou se sídlem Havlíčkova 1043/11, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy,** se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 1. 6. 2018, č. j. KRPA-88531-42/ČJ-2018-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně a) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2018, č. j. 13 A 66/2018 - 29,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2018, č. j. 13 A 66/2018 - 29, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, ze dne 1. 6. 2018, č. j. KRPA-88531-42/ČJ-2018-000022, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

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

IV. Ustanovené zástupkyni žalobkyně a) **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 6 800 Kč. Tato částka bude vyplacena Mgr. Gabriele Kopuleté, advokátce se sídlem Havlíčkova 1043/11, Praha 1, z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy (dále jen „žalovaná“) v záhlaví uvedeným rozhodnutím rozhodla podle § 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“), o prodloužení doby zajištění žalobkyně a) o 90 dnů; žalobkyně byla zajištěna podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[2] Proti rozhodnutí žalované podali žalobci žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Ten žalobu žalobce b) odmítl jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť rozhodnutím žalované bylo rozhodnuto pouze o prodloužení zajištění žalobkyně a) a žalobce b) nebyl účastníkem řízení. Žalobu žalobkyně a) soud zamítl jako nedůvodnou. Žalovaná totiž dostatečně odůvodnila, proč nepostačovala původně stanovená doba zajištění, a to tím, že žalobkyně a) neměla cestovní doklad, a proto bylo nutné zajistit náhradní; za tímto účelem musela být nejdříve ověřena totožnost žalobkyně a) na zastupitelském úřadu. Žalovaná zároveň uvedla, že již podnikla kroky k ověření totožnosti a zajištění náhradního cestovního dokladu, a proto existoval reálný předpoklad, že správní vyhoštění bude realizováno. Městský soud se s tímto hodnocením ztotožnil, neboť chybějící cestovní doklad podle judikatury není důvodem znemožňujícím vycestování, přičemž irácké velvyslanectví s orgány policie, spolupracuje, byť pomalu. Správní vyhoštění proto nebylo možné považovat za nerealizovatelné. Ze skutečnosti, že k vydání náhradního cestovního dokladu ze strany iráckého velvyslanectví v posledních letech dochází pouze tehdy, pokud dotčené osoby požádají o dobrovolný návrat, pak nelze předjímat konkrétní postup velvyslanectví v případě žalobkyně a), a tedy ani dovozovat, že její správní vyhoštění je nerealizovatelné.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[3] Žalobkyně a) (dále „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Prodloužení zajištění bylo nezákonné, neboť u ní nehrozilo nebezpečí maření či ztěžování výkonu správního vyhoštění. Pouhé překročení státní hranice bez cestovního dokladu a následný neoprávněný pobyt na území členských států EU nelze považovat za dostatečný důvod svědčící o takovém nebezpečí. Toto nebezpečí nelze dovozovat ani z jejího vyjádření, že jejím cílovým státem bylo Německo. Zajištění lze prodloužit, pouze pokud existuje reálný předpoklad, že cizinec může být v době trvání zajištění skutečně vyhoštěn, a pokud orgány státu činí všechny nezbytné kroky k realizaci správního vyhoštění. Tyto podmínky splněny nebyly, neboť náhradní doklad totožnosti se již několik let dařilo zajistit pouze iráckým občanům, kteří požádali o dobrovolnou repatriaci, což stěžovatelka neučinila; nadto uvedla, že měla v úmyslu požádat o azyl, což dále snižovalo pravděpodobnost realizace správního vyhoštění. Žalovaná rovněž neuvedla, jaké konkrétní kroky musela k realizaci správního vyhoštění provést, ani jakými úvahami se při stanovování doby zajištění řídila.

[4] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že zajištění stěžovatelky bylo 9. 8. 2018 ukončeno, neboť zanikl důvod pro zajištění [§ 127 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců]. Navrhla proto, aby soud řízení o kasační stížnosti zastavil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

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

pokračování

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Soud neshledal důvodnou stěžovatelčinu námitku, že prodloužení jejího zajištění bylo nezákonné, neboť u ní nehrozilo nebezpečí maření či ztěžování výkonu správního vyhoštění. Podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je možné zajistit cizince, *pokud je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména tím, že v řízení uvedl nepravdivé údaje o totožnosti, místě pobytu, odmítl tyto údaje uvést anebo vyjádřil úmysl území neopustit nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání*. Stěžovatelka byla zadržena, když bez cestovních dokladů cestovala ukrytá v dodávce přes území ČR. Následně uvedla, že jejím cílovým státem bylo a stále je Německo, kde má příbuzné ona a její manžel, přičemž do Iráku se vracet nehodlá. Soud se s žalovanou a městským soudem shoduje, že v takovém případě existovalo důvodné riziko, že stěžovatelka bude mařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2016, č. j. 8 Azs 171/2015 - 52, č. 3429/2016 Sb. NSS). Zároveň nepostačovalo uložení zvláštních opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců, neboť přes území ČR pouze projížděla, neměla zde žádné vazby a nedisponovala finančními prostředky na složení finanční záruky (usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 - 38, č. 3559/2017 Sb. NSS). Podmínky pro zajištění za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců proto byly dány.

[8] V další námitce stěžovatelka uvádí, že zajištění nebylo možné prodloužit, neboť s ohledem na postup iráckého velvyslanectví při ověřování totožnosti a vydání náhradních cestovních dokladů neexistoval reálný předpoklad, že bude v době trvání zajištění vyhoštěna. Reálný předpoklad dosažení účelu zajištění sice není výslovně uveden v zákoně o pobytu cizinců, nicméně vyplývá přímo ze zákazu svévolného zbavení či omezení svobody zakotveného v čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Aby byl zásah do osobní svobody cizince přípustný, musí mimo jiné sledovat vymezený účel, kterým je v tomto případě vyhoštění cizince. Rovněž podle čl. 15 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“), platí, že [j]*akékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění*. Podle odst. 4 téhož ustanovení [u]*káže-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*. Rovněž z judikatury vyplývá, že správní orgány musí při rozhodování o zajištění cizince zvážit, zda je výkon správního vyhoštění alespoň potenciálně možný (viz rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 - 61, č. 1850/2009 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150, č. 2524/2012 Sb. NSS, a tam citovanou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva).

[9] Realizovatelností správního vyhoštění s ohledem na potíže při obstarávání náhradních cestovních dokladů se Soudní dvůr Evropské unie (dále „SDEU“) zabýval v rozsudku ze dne 30. 11. 2009 ve věci C-357/09 PPU, *Said Šamilovič Kadzoev (Chučbarov)*, v němž uvedl, že „*čl. 15 odst. 4 směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že pouze skutečný předpoklad, že může dojít k úspěšnému vyhoštění s ohledem na lhůty stanovené v*

odstavcích 5 a 6 téhož článku, odpovídá reálnému předpokladu pro vyhoštění a že tento neexistuje, jestliže se zdá nepravděpodobné, že dotyčný bude s přihlédnutím k uvedeným lhůtám přijat ve třetí zemi.“ (podtržení doplněno NSS). Otázka, zda je v tom kterém případě, s ohledem na problémy v souvislosti se získáním náhradních cestovních dokladů, výkon správního vyhoštění alespoň potenciálně možný, je otázkou skutkovou. NSS se takovými situacemi zabýval již několikrát; například v rozsudku ze dne 16. 3. 2016, č. j. 3 Azs 283/2015 - 62, shledal prodloužení zajištění z důvodu průtahů při obstarávání náhradních cestovních dokladů zákonným, neboť „*žalovaná nebyla při realizaci stěžovatelova správního vyhoštění pasivní a* […] *zdržení při jeho realizaci bylo způsobeno výlučně pasivitou orgánů jeho země původu v kombinaci s tím, že sám stěžovatel cestoval bez cestovních dokladů. Tyto dvě skutečnosti ovšem nelze klást k tíži žalované a v dané situaci nezakládaly nezákonnost jejího rozhodnutí o prodloužení doby zajištění.*“ V rozsudku ze dne 27. 4. 2016, č. j. 10 Azs 275/2015 - 40, soud uvedl, že „[z]*e správního spisu nevyplývá, že by žalovaná měla v době vydání rozhodnutí o zajištění informace, z nichž by vyplývalo, že možnost získání náhradního cestovního dokladu je nepravděpodobná, a to v takové míře, která by ji zbavovala povinnosti se o to pokusit. Lhůty pro zajištění stanoví směrnice 2008/115 v čl. 15 jako maximální a samozřejmě je žádoucí, aby byly co nejkratší, zároveň však musí být vzhledem ke svému účelu i reálné. To ovšem neznamená, že by nemohlo dojít k jejich úplnému vyčerpání. Zákonnost takového vyčerpání bude dána tehdy, jak uvedl Soudní dvůr ve věci Kadzoev, pokud budou ‚s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění a dokud je to nezbytné pro zajištění úspěšného vyhoštění‘ (bod 64). Existence reálnosti předpokladu pro vyhoštění tak není vyloučena ani v případě, kdy dojde k opakovanému prodloužení doby zajištění až do dosažení maximální délky doby zajištění, vždy však musí být tyto podmínky postupu správního orgánu splněny.*“ Konečně v rozsudku ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 Azs 353/2018 - 20, bylo prodloužení doby zajištění v souladu se zákonem i s ohledem na pasivitu zastupitelského úřadu při zajišťování náhradních cestovních dokladů, neboť „[p]*ouze ze skutečnosti, že zastupitelský úřad do dne 13. 9. 2018 nesdělil žádné informace o totožnosti stěžovatele, nebylo možné dovozovat, že k ověření totožnosti nedojde a nebude možné realizovat účel zajištění. I nyní bylo zdržení při realizaci správního vyhoštění způsobeno pasivitou orgánů země původu stěžovatele v kombinaci s tím, že stěžovatel na území České republiky dlouhodobě pobýval bez cestovního dokladu, navíc v minulosti vystupoval pod jinou identitou.*“

[10] V nyní posuzovaném případě žalovaná podle soudu nedostála požadavkům zákona a relevantní judikatury, neboť se tento případ od výše citovaných rozsudků liší. Žalovaná bez pochyby učinila kroky ke zjištění totožnosti stěžovatelky a obstarání náhradních cestovních dokladů. Za účelem rozhodnutí o prodloužení zajištění si pak vyžádala vyjádření Ředitelství služby cizinecké policie, které zahrnula také do odůvodnění svého rozhodnutí, v němž bylo uvedeno, že „[j]*e třeba uvést, že všechny náhradní cestovní doklady, které v posledních 2 letech Velvyslanectví Irácké republiky vydalo, bylo osobám, které po uskutečnění konzulárního pohovoru požádaly o dobrovolný návrat. U osob, které zájem o návrat neprojevily a odmítaly odcestovat kamkoli mimo EU, žádné náhradní cestovní doklady vydány nebyly a zdůvodnění Velvyslanectví Irácké republiky bylo vesměs stejné (Bagdád nereaguje, osoby jsou z oblasti, kde probíhají boje atd.), důvody, proč ještě nejsou ověřeny, nám byly ze strany Velvyslanectví Irácké republiky sdělovány pouze telefonicky, a to až po urgencích. V případě, že by* [stěžovatelka] *požádala o dobrovolný návrat, tak by Velvyslanectví Irácké republiky její totožnost ověřilo neprodleně a nedocházelo by k takovýmto časovým prodlevám, a*

to především s ohledem na předchozí zkušenost s daným zastupitelským úřadem. […] *Z uvedených skutečností je zřejmé, že ve lhůtě pro zajištění, tj. do 4. 6. 2018, nebude možné zrealizovat správní vyhoštění* [stěžovatelky].“ Při posouzení realizovatelnosti správního vyhoštění však žalovaná v napadeném rozhodnutí konstatovala, že „*kroky k ověření Vaší totožnosti a vydání náhradního cestovního dokladu byly již podniknuty a ověření Vaší totožnosti je stále ještě v běhu a tudíž je reálný předpoklad, že v prodloužené době zajištění již bude vydán náhradní cestovní doklad a bude tak moci být naplněn účel tohoto rozhodnutí…* […] *Správní orgán je nucen vyčkat reakce dožadovaného státu, přičemž doba vydání náhradního cestovního dokladu je různá, neboť se odvíjí od konkrétního státu, kterého je cizinec státním občanem. Obvykle se tato doba u států z třetích zemí pohybuje od 40 do 60 dnů.*“

[11] Žalovaná tudíž nijak nereagovala na skutečnosti uvedené ve vyjádření Ředitelství služby cizinecké policie, podle kterého Velvyslanectví Irácké republiky v posledních dvou letech vydalo cestovní doklady pouze osobám, které požádaly o dobrovolný návrat, což zjevně nebyl případ stěžovatelky. Spokojila se naopak pouze s obecným konstatováním, že byly učiněny kroky k ověření totožnosti a třetí země zpravidla reagují v rozmezí 40 až 60 dnů. V odůvodnění rozhodnutí žalované tak zcela chybí konkrétní posouzení a zdůvodnění, na základě jakých konkrétních skutečností dospěla k závěru, že, nehledě na informace od Ředitelství služby cizinecké policie, právě v případě stěžovatelky k vydání cestovního dokladu dojde, a případně jaké konkrétní kroky za tím účelem žalovaná hodlá podniknout. Soud si je vědom toho, že potíže při obstarávání cestovních dokladů v projednávaném případě nebyly způsobeny žalovanou. Zákon o pobytu cizinců ostatně s takovou situací výslovně počítá v § 125 odst. 2 písm. c) [viz také čl. 15 odst. 6 písm. b) návratové směrnice a rozsudek SDEU ze dne 5. 6. 2014 ve věci C-146/14 PPU, *Bashir Mohamed Ali Mahdi*, body 75–85]. Žalovaná však ani v takovém případě nemůže rezignovat na konkrétní posouzení realizovatelnosti správního vyhoštění. Protože tak v projednávaném případě neučinila, zatížila své rozhodnutí nezákonností.

IV. Závěr a náklady řízení

[12] Z výše uvedených důvodů soud rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[13] Jelikož již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], soud zrušil i rozhodnutí žalované a vrátil jí věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Žalovaná je v dalším řízení vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[14] 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 žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Žalovaná, která neměla v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto by jí soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení, avšak žádné náklady řízení jí nevznikly, neboť náklady jejího právního zastoupení v řízení o kasační stížnosti hradí soud a jiné náklady netvrdila. Žádný z účastníků tedy nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[15] Stěžovatelce byla Nejvyšším správním soudem ustanovena advokátka podle § 35 odst. 9 s. ř. s. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 9 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Při přiznání odměny v dané věci soud určil odměnu výše uvedené advokátce ve výši 6 800 Kč [dva úkony právní služby po 3 100 Kč dle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, s přihlédnutím k § 11 odst. 1 písm. a) a d) téže vyhlášky (převzetí a příprava zastoupení a písemné podání ve věci samé), a dva režijní paušály po 300 Kč za dva úkony právní služby dle § 13 odst. 4 téže vyhlášky]. Celková částka 6 800 Kč bude advokátce vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 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 25. dubna 2019

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu