



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **M. M.**, zast. Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Dušní 907/10, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství Policie Plzeňského kraje**, se sídlem Nádražní 2437/2, Plzeň, proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 11. 2015, č. j. KRPP-136346-35/ČJ-2015-030022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 12. 2015, č. j. 17 A 89/2015 - 42,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 12. 2015, č. j. 17 A 89/2015 - 42, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje, ze dne 9. 11. 2015, č. j. KRPP-136346-35/ČJ-2015-030022, **se zrušuje a věc se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši **16 456 Kč**, k rukám jeho zástupce Mgr. Jindřicha Lechovského, advokáta se sídlem Dušní 907/10, Praha 1, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým byla podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalované. Tímto

rozhodnutím byla podle § 124 odst. 3 ve spojení s § 125 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), o 90 dní prodloužena doba zajištění za účelem správního vyhoštění, původně stanovená rozhodnutím žalované ze dne 22. 8. 2015, č. j. KRPP-136346-10/ČJ-2015-030022 (dále jen „rozhodnutí o zajištění“), na 30 dní od okamžiku omezení osobní svobody a následně prodloužená o 60 dní rozhodnutím žalované ze dne 17. 9. 2015, č. j. KRPP-136346-29/ČJ-2015-030022 (dále jen „rozhodnutí o prodloužení zajištění“).

[2] Dne 21. 8. 2015 v 09:40 hod. byl stěžovatel dle § 27 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zajištěn cizineckou policií. Dne 22. 8. 2015 bylo vydáno rozhodnutí o jeho zajištění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[3] Zajištění bylo odůvodněno nebezpečím, že by stěžovatel mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Stěžovatel vstoupil na území České republiky, Evropské unie, Schengenského prostoru bez cestovního dokladu a víza. Hranice překročil mimo hraniční přechod s cílem dostat se ilegálně do Spolkové republiky Německo (dále jen „Německo“). Stěžovatel neměl cestovní doklady ani prokázanou totožnost, neměl adresu pobytu ani finanční prostředky. Z území České republiky nebyl schopen vycestovat zpět do domovského státu nebo do státu, kde by měl povolený pobyt. Chtěl pokračovat do Německa, kde by mařil výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

[4] S ohledem na to, že v době stanovené v rozhodnutí o zajištění se nepodařilo správní vyhoštění realizovat (zastupitelský úřad nestačil vydat stěžovateli náhradní cestovní doklad), rozhodl správní orgán podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců o prodloužení doby zajištění o 60 dnů, tj. celkem na 90 dnů od omezení osobní svobody, tj. od 21. 8. 2015 09:40 hod. V této době se však nepodařilo ověřit jeho totožnost, správní vyhoštění nemohlo být realizováno a správní orgán proto dle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců prodloužil dobu zajištění o dalších 90 dnů, tj. celkem na 180 dnů od omezení osobní svobody. Správní orgán průběžně po dobu zajištění cizince prověřoval, zda důvody zajištění trvají.

[5] V odůvodnění napadeného správního rozhodnutí žalovaná uvedla, že si učinila úsudek o tom, zda je správní vyhoštění alespoň potenciálně možné. To vše s vědomím, že o zajištění cizince nelze rozhodnout, pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince nebude pravděpodobně možné uskutečnit. Dle závazného stanoviska Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky ze dne 9. 9. 2015, č. j. ZS27514 (dále jen „stanovisko ministerstva“), vycestování bylo možné. Jedinou překážkou, která bránila realizování správního vyhoštění, bylo to, že se nepodařilo ověřit totožnost stěžovatele a zajistit vydání náhradního cestovního dokladu k vycestování.

[6] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že nezjistil konkrétní důvody, pro které by vyhoštění nemohlo být reálně možné. Soud měl za správnou argumentaci žalované, že hlavní překážkou realizace správního vyhoštění bylo, že dosud nebyla ověřena totožnost stěžovatele, a v důsledku toho mu dosud nebyl vydán platný cestovní doklad, k čemuž jsou nutné úkony ve spolupráci se státními orgány země původu. Neshledal odůvodněným jeho tvrzení, že vyhoštění je fakticky nemožné, a to rovněž s ohledem na stanovisko ministerstva, podle kterého je jeho vycestování možné. Žalovaná dostatečně odůvodnila neuložení mírnějších opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců a ani krajský soud neshledal důvod pro jejich uložení. Soud odmítl námitku, že délka zajištění byla dlouhá, a z toho důvodu je rozhodnutí žalované nezákonné. V případě délky zajištění zákon o pobytu cizinců porušen nebyl.

pokračování

Ze statistických dat za minulé období nebylo dle soudu možné bez dalšího dovodit, že v konkrétním případě stěžovatele k realizaci správního vyhoštění nemůže dojít.

[7] Ohledně přijatelnosti vyhoštění do Irácké republiky soud uvedl, že správní orgán postupoval správně, když vycházel ze stanoviska ministerstva, které uvádí, že vycestování cizince je možné. Ostatně sám stěžovatel v žalobě připustil, že uskupení Islámský stát ovládá pouze část území jeho domovského státu a na zbylé části nadále vykonává faktickou moc vláda Irácké republiky.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[9] Kasační námitky směřují především do nesprávného posouzení absence reálného předpokladu dosažení účelu zajištění. Irák jen obtížně vykonává základní úkoly státu v oblasti vyhoštěných občanů. Žalovaná nezjistovala, zda existuje reálný předpoklad, že dosavadní pasivita zastupitelského úřadu Iráku odpadne, a zda lze očekávat, že dojde k ověření totožnosti stěžovatele, vydání cestovního dokladu a následné realizaci správního vyhoštění a naplnění účelu zajištění.

[10] Stanovisko ministerstva se vůbec nevěnovalo situaci v Iráku, především místu, kam by se stěžovatel měl vrátit. Věnovalo se pouze subjektivním důvodům, pro které stěžovatel nepodal žádost o mezinárodní ochranu. Z nepodání žádosti o mezinárodní ochranu nelze usuzovat, že v Iráku stěžovateli nehrozí podstatné nebezpečí a že je vůbec možné uvažovat a jeho navrácení. Stanovisko ministerstva je zcela neprůkazné a nepoužitelné. V žádném případě nemůže být dokumentem, který by nemohl být podroben kritickému zhodnocení, a to především v případě soudního přezkumu.

[11] Dále námitky směřují do nedostatečného vypořádání se s trvajícím podmínkami zajištění při rozhodování o prodloužení zajištění. Žalovaná se otázce, proč se nedaří dosáhnout účelu zajištění, fakticky nevěnovala. O druhém zajištění bylo rozhodnuto čistě formálně, bez skutečné snahy zjistit, zda existuje reálný předpoklad, že dosavadní pasivita zastupitelského úřadu Iráku odpadne. Žalovaná měla aktivně zkoumat, zda se nezměnily podmínky pro aplikaci mírnějších opatření. Rovněž poukazuje na nezákonnou dobu zajištění. Ve vypořádání tohoto žalobního bodu spatřuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu. Jeho námitka směřovala do nezákonnosti doby zajištění v případě druhého konečného prodloužení zajištění za situace, kdy je realizace vyhoštění do Iráku problematická. Má za to, že pokud nedojde k vydání cestovního dokladu cizinci poslední měsíc jeho zajištění, je cizinec zajištěn zcela zbytečně.

[12] Vyhoštění do Iráku je zcela nepřijatelné. Hrozí mu nebezpečí vážné újmy. Argument soudu o vnitřním přesídlení je těžko realizovatelný. Hrozí mu nebezpečí násilných střetů. Z toho důvodu je nezákonné i jeho zajištění. Stěžovatel nebyl v důsledku absence právní pomoci schopen napadnout rozhodnutí o správním vyhoštění, zpochybnil proto relevanci stanoviska ministerstva právě v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované o prodloužení zajištění.

[13] Stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalované.

[14] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázala na své vyjádření k žalobě a informovala soud o tom, že správní vyhoštění stěžovatele bylo realizováno dne 23. 12. 2015.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná.

III. a) Absence reálného předpokladu dosažení účelu zajištění

[16] 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.

[17] Rovněž podle čl. 15 odst. 1, věty druhé, 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 „návrátová směrnice“), *[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.*

[18] Taktéž soudy potvrdily, že správní orgány musí při rozhodování o zajištění cizince zvážit, zda je výkon správního vyhoštění alespoň potenciálně možný (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 – 61, publ. pod č. 1850/2009 Sb. NSS, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, publ. pod č. 2524/2012 Sb. NSS, a tam citovanou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva). Rovněž na prodloužení zajištění cizince se vztahují nároky, které dopadají na rozhodování o samotném zajištění, jak konstatoval kasační soud ve svém rozsudku ze dne 2. 11. 2011, č. j. 1 As 119/2011 – 39.

[19] Stanovisko ministerstva se vůbec nevěnovalo situaci v Iráku, především v místě, kam by se měl stěžovatel vrátit. Z nepodání žádosti o mezinárodní ochranu nelze dovozovat, že v Iráku stěžovateli nehrozí podstatné nebezpečí a že je vůbec možné uvažovat o jeho navrácení. Touto otázkou se Nejvyšší správní soud již zabýval například v rozsudcích ze dne 25. 2. 2016, č. j. 5 Azs 7/2016 – 22, a ze dne 2. 3. 2016, č. j. 6 Azs 4/2016 – 27, od nichž nevidí důvod se odchylovat, a proto z nich vychází.

[20] Podrobněji v žalobě a obecněji v kasační stížnosti namítal, že v jeho případě existuje důvodná obava, že pokud by byl vrácen do Iráku, hrozilo by mu skutečné nebezpečí vážné újmy, neboť je uprchlíkem před teroristickou organizací Islámský stát, před kterým mu Irák není schopen poskytnout ochranu. V případě návratu by byl pravděpodobně zavražděn. Poukazuje tedy na nebezpečí vážné újmy podle § 179 odstavce 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců, které podle § 179 odst. 1 znamená důvod znemožňující vycestování.

[21] V pohovoru o vyjádření účastníka řízení uvedl, že je v Iráku ohrožen jeho život, jako ostatně každého, kdo tam bydlí.

pokračování

[22] Závazné stanovisko ze dne 9. 9. 2015, z něhož žalovaná vycházela, obsahovalo obecnou informaci, že správní orgán vycházel mj. z „*informací ohledně politické a ekonomické situace a stavu dodržování lidských práv v Irácké republice, které jsou mu známy z jeho úřední činnosti*“. Dále se v něm uvádělo, že se stěžovateli „*nepodařilo prokázat, že by právě jemu v případě návratu do vlasti brožilo vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, neboť v takové situaci by využil svého práva na podání žádosti o mezinárodní ochranu v členském státě EU, přes které do ČR přicestoval, případně v ČR jako takové, což ale neučinil, přestože mu v tom nebránily žádné závažné a objektivní překážky. (...) V případě následného podání žádosti o mezinárodní ochranu ze strany jmenovaného na území České republiky bude samozřejmě tato přezkoumána v rámci standardního řízení ve smyslu zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, v platném znění. Případně vycestování účastníka řízení pak po posouzení skutečností sdělených jím nepředstavuje ani rozpor s mezinárodními závazky České republiky*“. Ve stanovisku absentuje posouzení, do které části Iráku je vlastně vycestování stěžovatele možné. Žalovaná ani nezjišťovala, v jaké konkrétní části Iráku stěžovatel bydlí, popř. se zdržuje. Skutečnost, že v Iráku je válečný a nepřehledný stav, jí v době rozhodování nepochybně známa byla. Vypořádání těchto otázek nevyplývá ani z napadeného rozhodnutí o prodloužení doby zajištění, ani z původního rozhodnutí o zajištění stěžovatele, ani ze stanoviska ministerstva, na které žalovaná bez jakéhokoli komentáře toliko odkázala.

[23] Ministerstvo vnitra založilo závazné stanovisko na tvrzení, že vyhodnotilo výpověď stěžovatele na základě informací, které jsou mu známy z úřední činnosti, aniž by upřesnilo, o jaké informace známé mu z úřední činnosti se mělo jednat. Jak ovšem judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 1. 2015, č. j. 8 Azs 110/2014 - 53, povinností ministerstva bylo „*uvést, o které konkrétní skutečnosti se jedná a ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu tyto skutečnosti známy (bližší viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011 – 58, č. 2312/2011 Sb. NSS, odst. 20 a násl.)*. Právě informace o tom, ze které konkrétní úřední činnosti či postupu správní orgán zná takové skutečnosti, resp. odkud se o nich dozvěděl, umožňují účastníku řízení zpochybnit jejich obsah a navrhnout důkazy k prokázání svých odlišných tvrzení (viz tamtéž)“. Takové údaje o zdrojích, z nichž ministerstvo čerpalo informace o zemi původu stěžovatele, ale závazné stanovisko neobsahovalo a taktéž neobsahovalo ani žádné konkrétní údaje, z nichž by bylo možné dovodit, že stěžovateli nehrozí v případě vyhoštění do země původu skutečné nebezpečí případů vážné újmy, ačkoliv je obecně známou skutečností, že na významné části Iráku operuje tzv. Islámský stát a probíhá ozbrojený konflikt mezi ním, vládními silami podporovanými leteckými údery mezinárodní koalice a dalšími ozbrojenými skupinami.

[24] Soud tuto argumentaci považuje za zcela nepřipadnou. Jediným důvodem pro závěr o neexistenci skutečného nebezpečí vážné újmy je to, že stěžovatel nepožádal o mezinárodní ochranu, aniž by se ministerstvo jakkoli zabývalo aktuální situací v Iráku, zejména v místě jeho bydliště v zemi původu, které ani nezjistilo, případně možností vnitřního přesídlení stěžovatele na jiné místo, které by ovšem muselo mimo jiné, skýtat dostatečné záruky k tomu, že zde stěžovatel nebude vystaven skutečnému nebezpečí vážné újmy. Takovýto přístup je dle soudu nepřipustný, neboť neumožňuje posouzení, zda v případě navrácení do země původu nedojde k porušení principu *non-refoulement*.

[25] Za zcela nepřipadný soud považuje poukaz ministerstva na možnost standardního přezkoumání žádosti stěžovatele v řízení o mezinárodní ochraně. V této souvislosti lze poukázat zejména na shora zmíněný rozsudek sp. zn. 8 Azs 110/2014, v němž soud dovodil, že „*[j]akkoliv mohou být obavy stěžovatele z návratu do země původu posouzeny i v řízení o mezinárodní ochraně, jedná se o dvě samostatná a na sobě nezávislá řízení, která sledují odlišné cíle, přičemž řízení o mezinárodní ochraně nemusí být vůbec zahájeno. Děje s tak pouze k žádosti cizince. I v případě, že jsou paralelně vedena obě řízení, musí rozhodnutí o správním vyhoštění obstát samo o sobě, musí obsahovat řádné odůvodnění a musí být doloženo dostatečnými podklady ve spisu. Správní orgán nemůže rezignovat na řádné zjištění skutkového stavu s tím,*

že obdobné otázky budou řešeny „až“ v řízení o mezinárodní ochraně, ale musí posoudit podmínky, které mu ukládá § 120a ve spojení s § 179 zákona o pobytu cizinců“.

[26] Z uvedeného vyplývá, že obzvláště za situace, kdy stěžovatel nepodal žádost o mezinárodní ochranu, musí být možné překážky vycestování posouzeny stejně důkladně, jako by tomu bylo v řízení o mezinárodní ochraně, neboť důvody znemožňující vycestování uvedené v § 179 zákona o pobytu cizinců odpovídají důvodům pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2015, č. j. 5 Azs 236/2015 - 34) a právě v případech, kdy stěžovatel nepodal žádost o mezinárodní ochranu, představuje takové posouzení jedinou zárukou, že nedojde k porušení principu *non-refoulement* (zakotveného mj. v čl. 3 Úmluvy, resp. čl. 4 a 19 Listiny základních práv Evropské unie a v čl. 5 návratové směrnice), který má absolutní povahu a stanoví státům povinnost nenavrátit cizince na území státu, ve kterém mu hrozí trest smrti (poprava), mučení, nebo jiné nelidské či ponižující zacházení nebo trestání (srov. např. rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 11. 1996, *Chahal proti Spojenému království*, a ze dne 28. 2. 2008, *Saadi proti Itálii*, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, č. j. 9 Azs 23/2007 - 64, publ. pod č. 1336/2007 Sb. NSS), včetně případů, kdy je taková újma způsobena všeobecným nerozlišujícím násilím panujícím v zemi, do níž má být cizinec navrácen (srov. např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. 1. 2007, *Salah Sheekh proti Nizozemsku*, ze dne 17. 7. 2008, *NA proti Spojenému království*, a ze dne 28. 6. 2011, *Sufi a Elmi proti Spojenému království*, nebo rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU ze dne 17. 2. 2009 ve věci C-465/07 *Elgafaji*).

[27] Soud dále podotýká, že žalovaná nedala stěžovateli ani dostatečný prostor k tomu, aby své obavy z návratu do země původu vyjádřil, a poté, co stěžovatel v protokolu o vyjádření účastníka ze dne 8. 9. 2015 zmínil skutečnosti, které by potenciálně mohly být relevantní z hlediska § 179 zákona o pobytu cizinců, nepoložila žádné doplňující otázky, na základě nichž by mohla vyhodnotit, zda jsou stěžovatelovy obavy důvodné a věrohodné. V posuzovaném případě ani nezjišťovala, v jaké konkrétní části Iráku stěžovatel bydlí, popř. se zdržuje. Za situace, kdy v Iráku je válečný a nepřehledný stav, některé části území ovládají příslušníci tzv. Islámského státu, je právě informace o místu jeho bydliště zcela zásadní. Na tvrzení stěžovatele žalovaná nijak nereagovala, a nedostála tak své povinnosti řádně zjistit skutkový stav za účelem posouzení, zda je vyhoštění stěžovatele alespoň potenciálně možné. Z takto nedostatečně zjištěného skutkového stavu ovšem následně vycházelo v řízení o správním vyhoštění i ministerstvo, které vydalo své závazné stanovisko.

[28] Soud má tedy za to, že i přesto, že v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí o prodloužení doby zajištění již bylo pravomocně rozhodnuto o správním vyhoštění stěžovatele, které stěžovatel nenapadl, obdobně jako původní rozhodnutí o zajištění, žalobou, nelze v případě takto zásadních deficitů z hlediska procesních záruk respektování principu *non-refoulement* odkázat ani v rozhodnutí týkajícím se zajištění (popř. jeho prodloužení) za účelem správního vyhoštění na zcela bezobsažné stanovisko ministerstva, jímž byla žalovaná přímo vázána pouze v řízení o správním vyhoštění. V takovýchto případech, kdy se žalovaná nemůže opřít o příslušné závazné stanovisko, tak zůstává nadále její povinností zabývat se i v řízení o prodloužení zajištění posouzením, zda je vyhoštění stěžovatele z hlediska dodržení principu *non-refoulement* alespoň potenciálně možné. Této povinnosti ovšem žalovaná nedostála, a její rozhodnutí je tak ve vztahu k uvedené otázce nepřezkoumatelné.

[29] Jak již Nejvyšší správní soud judikoval, například v rozsudku ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91: „*Přezkoumal - li Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného, které pro absenci odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobitelné, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti rovněž své rozhodnutí.*“

pokračování

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí žalované je nepřezkoumatelné, je bez dalšího zřejmé, že touto vadou je stížen i rozsudek krajského soudu.

[30] V projednávané věci bylo dále sporné, zda vyhoštění stěžovatele bylo reálné s ohledem na skutečnost, že se do doby vydání napadeného rozhodnutí nepodařilo ověřit jeho totožnost a získat náhradní cestovní doklad.

[31] Jelikož zpočátku správního řízení existovaly pochybnosti o stěžovatelově totožnosti, které se nepodařilo zcela rozptýlit ani na základě provedeného daktyloskopování, a jelikož stěžovatel u sebe neměl žádný cestovní doklad, požádala žalovaná o zjištění jeho totožnosti Ředitelství služby cizinecké policie (dne 10. 9. 2015, č. l. 62 správního spisu). Stav žádosti v průběhu řízení ověřovala (dne 6. 11. 2015, č. l. 82, odpověď obdržela obratem, ve spise následuje).

[32] Z rozhodnutí o zajištění a o jeho prodloužení je zřejmé, že žalovaná stanovila dobu zajištění s ohledem na to, že pro realizaci vyhoštění bylo třeba ověřit u příslušného úřadu totožnost stěžovatele a získat pro něj náhradní cestovní doklad. Zastupitelský úřad v prvních 30 dnech zajištění žádost nevyřídil, proto žalovaná prodloužila zajištění o 60 dnů. Zohlednila své dřívější zkušenosti, dle kterých ztotožnění občanů Iráku a vydání náhradního cestovního dokladu trvá přibližně dva měsíce. Doklad však nebyl vystaven ani v této době, proto zajištění prodloužila znovu, a to o 90 dnů s tím, že po vystavení náhradního cestovního dokladu bude vyhoštění realizováno.

[33] Za popsanych okolností oprávněně předpokládala, že k vystavení dokladu dojde. V době vydání napadeného rozhodnutí ještě neuběhly ani dva měsíce od podání žádosti, které odpovídají přibližné době vyřízení dle předchozích zkušeností žalované. Nebylo tedy důvodu hledat další cesty, kterými by ke ztotožnění stěžovatele a vystavení náhradního cestovního dokladu mohlo dojít, okolnosti případu totiž nevzbuzovaly důvodnou obavu, že by nemohlo k vyhoštění dojít. Nelze ani konstatovat, že by žalovaná byla nečinná, že by nepodnikala žádné kroky k dosažení účelu zajištění, tedy kroky směřující k vyhoštění stěžovatele. S ohledem na své dřívější zkušenosti měla také snahu stanovit co nejkratší dobu zajištění, což posléze vedlo k jeho prodloužení.

[34] Podle stěžovatele sice spisový materiál neobsahuje dostatek podkladů pro závěr, že žalovaná postupovala při realizaci správního vyhoštění dostatečně aktivně, ovšem stěžovatel nijak neupřesňuje, jaké konkrétní postupy žalovaná opomněla, když ve skutečnosti musela čekat na kroky ze strany iráckých zastupitelských orgánů. Zdržení realizace správního vyhoštění nepadalo na vrub pasivitě žalované, ale dvěma souběžně působícím skutečnostem. Především stěžovatel cestoval přes české státní území, nemaje cestovní doklady, a zastupitelské orgány jeho země původu byly pomalé při ztotožňování stěžovatele a vyhotovování náhradních cestovních dokladů. To je ovšem zdržení, které žalovaná neměla jak ovlivnit za situace, kdy ona sama učinila vše, co bylo potřeba. Zároveň nebylo nijak vyloučeno, že stěžovatel obdrží od zastupitelských orgánů své země původu náhradní cestovní doklady kdykoli, třeba i velmi krátkou dobu poté, co bylo jeho zajištění prodlouženo napadeným rozhodnutím. Za této situace skutečnost, že v době prodloužení již uplynula polovina z doby, po niž je stěžovatele možno omezovat na svobodě, nevylučovala, že bude možno realizovat jeho vyhoštění. Pokud by stěžovatel obdržel náhradní cestovní doklad, není důvod se domnívat, že by realizace těch kroků, které byly v dispozici žalované, trvala tak dlouho, že by doba, o niž bylo zajištění prodlouženo, nedostačovala. Naopak je třeba ocenit, že žalovaná byla při svém postupu vedena snahou o minimální zásah do stěžovatelovy osobní svobody, protože prodloužovala dobu zajištění pouze postupně s tím, jak se prodloužovalo čekání na nezbytnou aktivitu ze strany iráckých zastupitelských orgánů. Lze tedy shrnout, že sama žalovaná nebyla pasivní a že zdržení bylo způsobeno výlučně pasivitou orgánů země původu v kombinaci s tím, že sám stěžovatel cestoval

bez cestovních dokladů. Tyto dvě skutečnosti nelze klást k tíži žalované a v dané situaci nezakládaly nezákonnost jejího rozhodnutí o prodloužení doby zajištění (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 3 Azs 283/2015 – 62).

[35] Dílčí nedostatek by bylo možné spatřovat v tom, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí není výslovně uveden údaj, v jaké době lze očekávat vystavení náhradního cestovního dokladu. Vzhledem k tomu, že se však žalovaná touto otázkou zabývala v předchozím rozhodnutí o prodloužení zajištění, nebylo nezbytně nutné, aby veškeré své úvahy opakovala i v rozhodnutí navazujícím (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 90/2011 – 124, publ. pod č. 2936/2013 Sb. NSS). Podstatné je, že rozhodnutí obsahuje informaci o tom, proč původně stanovená doba zajištění nebyla dostatečná.

[36] K poukazu na statistické údaje dokládající, že vyhoštění do Iráku nejsou realizována, musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že skutečně krajskému soudu nebyly statistiky předloženy v kompletním provedení. Krajský soud přesto konstatoval, že ze statistických dat za minulá období není možné bez dalšího dovodit, že v tomto konkrétním případě k realizaci vyhoštění dojít nemůže. Soud se s tímto ztotožňuje a odkazuje na svá dřívější rozhodnutí, v nichž se touto otázkou zabýval. Například v rozsudku ze dne 5. 2. 2016, č. j. 4 Azs 262/2015 – 31, uvedl, že „*z toho, že v předchozím období nedocházelo k realizaci vyhoštění do Iráku, nelze automaticky dovozovat, že v posuzované věci tomu bude stejně, neboť skutkové okolnosti jednotlivých případů se od sebe mohou lišit.*“ V již citovaném rozsudku sp. zn. 3 Azs 283/2015 pak uvedl, že „*odmítá akceptovat stěžovatelovu úvahu, která by fakticky vedla k tomu, že pokud je vyhošťování cizinců do určité země původu často neúspěšné, pak by měly české státní orgány na toto vyhošťování zcela rezignovat ve vztahu k dalším cizincům pocházejícím z této země, respektive by měly rezignovat právě na ty kroky, které mají realizaci vyhoštění cizince umožnit a mezi něž patří i zajištění těch cizinců, u nichž je důvodný předpoklad, že by mohli mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.*“ Na uvedené závěry soud odkazuje i v nynějším případě.

[37] Pro úplnost lze na základě aktuálních informací doplnit, že předpoklad žalované, že vyhoštění je ve spolupráci se zastupitelským úřadem Iráku realizovatelné v době zajištění, byl správný. K vyhoštění stěžovatele došlo dne 23. 12. 2015, tedy v průběhu doby zajištění stanovené napadeným rozhodnutím.

III. b) Trvajících podmínky zajištění

[38] Stěžovatel dále vytknul žalované, že se nezabývala změnami rozhodnými pro přistoupení k využití mírnějších opatření směřujících k vyhoštění cizince, než je zajištění, které u něj mohly nastat.

[39] Zajisté má pravdu v tom, že policejní orgány jsou povinny zkoumat v průběhu zajištění, zda podmínky pro zajištění nadále trvají. K tomu je policie ostatně povinna ze zákona – viz § 126 zákona o pobytu cizinců. Závěr, že žalovaná tuto svou povinnost nesplnila, dovozuje ze skutečnosti, že napadené rozhodnutí obsahuje v tomto směru totožné hodnocení jako rozhodnutí o zajištění.

[40] Obdobnou otázkou se ve své rozhodovací praxi soud již zabýval, proto pro stručnost odkazuje v podrobnostech na rozsudky sp. zn. 1 As 90/2011, a ze dne 20. 3. 2014, č. j. 7 Azs 8/2014 – 20, na něž v žalobě odkázal sám stěžovatel.

[41] První senát v uvedeném rozsudku konstatoval, že „*[r]ozhodnutí o prodloužení zajištění je nutno chápat jako rozhodnutí obsahově navazující na rozhodnutí o zajištění. Cizinec je s předchozím rozhodnutím o zajištění i s obsahem spisového materiálu detailně seznámen, proto není nezbytné okolnosti týkající se vydání*

pokračování

rozhodnutí o zajištění při rozhodování o prodloužení délky zajištění detailně znovu popisovat; postačí stručné shrnutí dosavadního průběhu řízení a uvedení důvodů, pro které byl cizinec původně zajištěn. Za nezměněných skutkových okolností budou důvody pro trvání zajištění zpravidla shodné, jako byly důvody popsány v prvním rozhodnutí o zajištění cizince, proto na něj postačí v odůvodnění v podrobnostech odkázat a není nutno opětovně zvrubně popisovat důvody dle § 124 odst. 1 zákona, které správní orgán přiměly k tak zásadnímu opatření, jakým je zajištění cizince.“

[42] Žalovaná tedy ani v posuzovaném případě nebyla povinna v rozhodnutí o prodloužení zajištění uvádět jiné zdůvodnění využití institutu zajištění, pokud neshledala žádnou rozhodnou změnu okolností. Navíc je zřejmé, že ani sám stěžovatel netvrdil, že by se u něj cokoli změnilo a netvrdí to ani nyní. Jeho hypoteticky konstruované výtky je třeba odmítnout. Skutečnost, že neovládá češtinu, možná představuje omezení, se správními orgány však v průběhu správního řízení byl schopen komunikovat, takže jazyková bariéra zajisté nepředstavuje nepřekonatelný problém. Není pak vůbec zjevné, jaký dopad měla mít na rozhodnutí v jeho věci skutečnost, že některým jiným cizincům pocházejícím z Iráku se během trvání zajištění podařilo obstarat si finanční prostředky, jak uvádí v kasační stížnosti. V průběhu správního ani soudního řízení netvrdil, že se v tomto ohledu změnila jeho situace, a tudíž bylo možno namísto zajištění využít zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území v podobě složení peněžních prostředků ve volně směnitelné měně ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním podle § 123b odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Nelze označit za pochybení na straně žalované, že takovou eventuální změnu, k níž nedošlo, v tomto svém rozhodnutí nezohlednila.

[43] Postačuje tedy, že z rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění vyplývá, že nemožnost uložení zvláštních opatření již byla vyslovena v předchozím rozhodnutí a že nedošlo v tomto směru ke změně skutkových okolností. Stěžovatel, který je detailně seznámen s obsahem správního spisu i s rozhodnutím o jeho zajištění, na které nové rozhodnutí navazuje, nemůže být tímto postupem nijak zkrácen na svých právech.

III. c) Nezákonost doby zajištění

[44] Nedůvodná je i námitka údajné nepřezkoumatelnosti žalobní námitky nezákonnosti doby zajištění. Stěžovatel dovozuje excesivnost doby zajištění z dalšího vývoje, který mohl nastat po vydání rozhodnutí žalované, tedy z předpokladu, že by irácké zastupitelské úřady zůstaly nadále pasivní, a kdy by již v určitém předstihu před uplynutím doby, o níž bylo jeho zajištění prodlouženo, bylo jasné, že ve zbývajícím čase se nepodaří vyhoštění realizovat. Shodnou námitku soud již vypořádal v rozsudku sp. zn. 3 Azs 283/2015 a vyhodnotil, že „bylo zcela přiléhavé, pokud na výtku opřenu o možný vývoj po vydání napadeného správního rozhodnutí zareagoval krajský soud právě podrobným upozorněním na procesní nástroje, které se stěžovateli nabízejí v případě, že takový vývoj nastane. V takovém odůvodnění nelze sledat nedostatečné vypořádání s žalobní námitkou.“ Soud s uvedeným souhlasí i pro nynější případ.

[45] Nad rámec 3. senát k této námitce uvedl (a soud uvedené cituje i pro nyní posuzovanou věc): „z kasační stížnosti i z následného postupu žalované je zjevné, že ve skutečnosti se stěžovatel a žalovaná shodují v názoru, že je potřeba zajištění ukončit již v okamžiku, kdy je zjevné, že zbývajícím časem zajištění je již nedostatečný pro realizaci správního vyhoštění. Rozcházejí se pouze v určení délky doby, která je pro jeho realizaci ještě dostatečná poté, co by stěžovateli zastupitelský úřad jeho země původu vydal náhradní cestovní doklady. ... ze stěžovatelovy kasační stížnosti lze nabýt dojmu, že podle něj je tato doba alespoň měsíc. Vzhledem k tomu, že vyhoštění realizuje právě žalovaná, tedy ona má kontrolu nad kroky, které by případně následovaly po vydání náhradních cestovních dokladů, přičemž stěžovatel nijak neodůvodnil, proč by podle něj byl k realizaci vyhoštění potřebný alespoň měsíc, nemá Nejvyšší správní soud důvod, akceptovat stěžovatelovo tvrzení, že poslední měsíc už bylo jeho zajištění zjevně zbytečné. Lze ostatně přitakat krajskému soudu, že pokud stěžovatel považoval své

zajištění měsíc před skončením doby zajištění za zbytečné, neměl tento svůj názor promítnout v době, kdy byl ještě pouhou spekulací, do žaloby proti rozhodnutí o prodloužení této doby, nýbrž do žádosti o propuštění ze zařízení podle § 129a zákona o pobytu cizinců. To, zda se žalovaná rozhodne pro opakované prodloužení doby zajištění o kratší intervaly, nebo naopak pro prodloužení o delší dobu, je pak primárně otázkou procesní efektivity v daném konkrétním případě, pokud přitom dodrží zákonné časové limity obsažené v § 125 zákona o pobytu cizinců a zohlední hlediska vyjádřená v § 124 zákona o pobytu cizinců a vyloučená v judikatuře zdejšího soudu. V nyní posuzovaném případě tak ostatně postupovala, když nejprve rozhodla o zajištění stěžovatele na 30 dnů, následně teprve přistoupila k prodloužení zajištění o 60 dnů a konečně napadeným rozhodnutím k prodloužení o dalších 90 dnů. Takový postup je možno označit za přiměřený a reagující na postupně se vyjasňující předpokládanou složitost přípravy výkonu správního vyhoštění ve smyslu § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců v daném konkrétním případě.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Soud shledal námitku nezákonnosti rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., byť pouze z některých tvrzených důvodů, za opodstatněnou, a proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil.

[47] S ohledem na to, že v posuzovaném případě byly již v řízení před krajským soudem důvody pro to, aby bylo rozhodnutí žalované zrušeno, nevrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť by při respektování názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí a vzhledem k charakteru vytykaných pochybení nemohl vady napadeného rozhodnutí žalované nikterak zhojit. Soud proto současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu rozhodl postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a zrušil také rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití 78 odst. 4 s. ř. s.]. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán za přiměřeného použití § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán.

[48] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházely zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[49] Žalovaná ve věci úspěch neměla, náhrada nákladů řízení jí proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, neboť rozhodnutí žalované bylo zrušeno, proto mu soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti žalované.

[50] Zástupce stěžovatele před krajským soudem učinil v řízení o žalobě celkem tři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) a dvě písemné podání ve věci samé (žaloba + replika na vyjádření žalované) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za každý úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu] a dále 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 3 400 Kč. Celkem za tři úkony 10 200 Kč. Zástupce stěžovatele je plátcem DPH. K nákladům řízení o žalobě se tedy přičítá DPH, tj. 2 142 Kč. Celková částka za řízení před krajským soudem činí 12 342 Kč.

pokračování

[51] V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce stěžovatele jeden úkon právní služby, a to písemné podání ve věci samé ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (kasační stížnost). Za tento úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu] a dále 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Zástupce stěžovatele je plátcem DPH. K nákladům řízení o kasační stížnosti se tedy přičítá DPH, tj. 714 Kč. Celková částka za řízení před Nejvyšším správním soudem činí 4 114 Kč.

[52] Celková částka náhrady nákladů řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem činí 16 456 Kč. Tuto částku je povinna žalovaná uhradit k rukám zástupce Mgr. Jindřicha Lechovského, advokáta se sídlem Dušní 907/10, Praha 1. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 14. dubna 2016

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu