



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **S. E.**, zastoupen Mgr. Radimem Strnadem, advokátem se sídlem Příkop 834/8, Brno, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, se sídlem Kaplanova 2055/44, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 4. 3. 2017, č. j. KRPA-79158-17/ČJ-2017-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 4. 2017, č. j. 2 A 27/2017 -26,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 4. 2017, č. j. 2 A 27/2017 – 26, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, ze dne 4. 3. 2017, č. j. KRPA-79158-17/ČJ-2017-000022, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- V. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Radimu Strnadovi, advokátu se sídlem Příkop 834/8, Brno, **se** odměna za zastupování **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 4. 3. 2017 byl žalobce v baru James Dean na ulici V Kolkovně v Praze z důvodu podezření na páčání trestné činnosti kontrolován hlídkou Policie ČR. V rámci této kontroly policie zjistila, že žalobce je veden v databázi SIS II jako nežádoucí cizinec, pročež jej dle

§ 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, zajistila a předvedla na policejní služebnu k provedení dalších úkonů. Při dalším prověřování vyšlo najevo, že žalobci bylo Norskem z důvodu držení 15 g marihuany uloženo opatření, na jehož základě byl zařazen do evidence nežádoucích osob na období od 5. 11. 2015 do 14. 7. 2017. Dále byl do evidence nežádoucích osob zařazen i ze strany Dánska, a to od 23. 11. 2016 do 22. 11. 2019. K těmto skutečnostem měl žalobce možnost vyjádřit se do protokolu o podání vysvětlení, který s ním žalovaná sepsala téhož dne. Současně byl žalobce dotazován ohledně dalších okolností jeho pobytu v ČR a jeho pobytové historie.

[2] Na základě zjištěných skutečností dospěla žalovaná k závěru, že v případě žalobce jsou dány důvody pro zajištění za účelem vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), o čemž rozhodla rozhodnutím ze dne 4. 3. 2017, č. j. KRPA-79158-17/ČJ-2017-000022. Doba zajištění byla stanovena v délce 90 dnů.

[3] Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, v níž namítl, že skutkový stav, z něhož vycházela žalovaná, nenachází oporu ve správním spise. Především vyzdvihl, že mu byla v Itálii udělena mezinárodní ochrana ve formě doplňkové ochrany, což žalovaná ve svém rozhodnutí vůbec nezohlednila. Městský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl, přičemž poukázal zejména na specifický charakter řízení o zajištění, v němž představuje vydání rozhodnutí první úkon v řízení, a proto není reálné, aby mu předcházelo zevrubné dokazování. Žalované nelze upřít snahu při zjišťování všech rozhodných skutečností, nicméně byla limitována mírou spolupráce ze strany orgánů ostatních dotčených členských států Evropské unie. Tvzení žalobce, že je beneficentem doplňkové ochrany, je ničím nepodložené a nepodařilo se jej u italských orgánů ověřit. Při posuzování věci soud reflektoval i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, nicméně dospěl k závěru, že dokud nebylo postaveno najisto, zda žalobce požívá v Itálii mezinárodní ochrany či nikoliv, (tj. zda existuje překážka vycestování), byly podmínky pro jeho zajištění splněny. To především s přihlédnutím k osobě žalobce, který se v minulosti opakovaně dopouštěl protiprávního jednání v souvislosti s návykovými látkami. Pro úplnost soud dodal, že nelze zaměňovat samotné rozhodnutí o zajištění cizince s rozhodnutím o správním vyhoštění, v němž pak již nesporně musí být námitky žalobce ohledně možného porušení mezinárodního práva náležitým způsobem zohledněny.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž uvedl, že předmětný rozsudek neobsahuje dostatečné a přesvědčivé odůvodnění ve vztahu k jím vzneseným žalobním námitkám. Stěžejní žalobní námitkou bylo tvrzení, že žalovaná před vydáním rozhodnutí nezohlednila všechny skutečnosti relevantní pro posouzení existence reálného předpokladu vyhoštění stěžovatele do země původu. Stěžovatel se při policejní kontrole prokázal dokladem (byť v jazyce italském), z něhož je patrné, že je beneficentem mezinárodní ochrany ve formě doplňkové ochrany. Žalovaná ve svém rozhodnutí přesto uvedla, že účelem zajištění je vyhoštění stěžovatele do země původu, aniž by se přitom možnou překážkou realizace vyhoštění jakkoliv zabývala.

[5] Stěžovatel se tak v důsledku nedostatečného odůvodnění správního rozhodnutí ocitl v situaci, kdy se důvodně obával, že bude vyhoštěn zpět do Nigérie, kde mu hrozí reálné nebezpečí vážné újmy. Městský soud postupoval chybně, pokud tuto námitku shledal nedůvodnou pouze proto, že v řízení nebylo postaveno najisto, zda stěžovatel v Itálii

mezinárodní ochrany požívá či nikoliv. Stěžovatel zdůrazňuje, že nenamítal nezákonnost rozhodnutí proto, že je beneficentem mezinárodní ochrany, ale proto, že se žalovaná s touto skutečností vůbec nevypořádala, byť o ní měla vědomost. Přitom považuje za nepřípustné, aby úvahu žalované v tomto rozsahu nahrazoval až následně správní soud, jak tomu bylo v daném případě.

[6] Dále se stěžovatel vymezil vůči tvrzení městského soudu, že námitky ohledně možných překážek vycestování budou primárně posuzovány v rozhodnutí o správním vyhoštění. Městský soud zcela opomněl vzít v potaz, že stěžovatel byl zajištěn za situace, kdy již bylo rozhodnutí o vyhoštění vydáno jiným státem Evropské unie. České státní orgány s ním za této situace již samostatně řízení o správním vyhoštění nevedly. V jeho případě proto neexistoval, vyjma řízení o zajištění, žádný prostor k uplatnění námitek ohledně nemožnosti realizace vyhoštění.

[7] Stěžovatel odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, č. 2524/2012 Sb. NSS, podle něhož má správní orgán povinnost zabývat se v řízení o zajištění také možnými překážkami vycestování, jsou-li takové překážky v době rozhodování o zajištění známy, nebo v řízení vyšly najevo. Tuto myšlenku pak Nejvyšší správní soud rozvinul mimo jiné i v rozsudku ze dne 25. 2. 2016, č. j. 5 Azs 7/2016 – 22.

[8] Stěžovatel je přesvědčen, že jak napadený rozsudek městského soudu, tak jemu předcházející rozhodnutí žalované jsou nezákonné, a proto navrhuje jejich zrušení a vrácení věci žalované k dalšímu řízení.

[9] Žalovaná se na výzvu soudu ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním podmínek řízení, přičemž shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přípustná. Nejvyšší správní soud následně posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Podle § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců je policie „oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, pokud je cizinec evidován v informačním systému smluvních států.“

[13] Podle § 179 odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[v]ycestování cizince není možné v případě důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu brožilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště.“ Za vážnou újmu se pak podle § 179 odst. 2 téhož zákona se považuje: „a) uložení nebo vykonání trestu smrti, b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo

trestání, c) vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.“

[14] Podle čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení. Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který může být z vážných důvodů považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.

[15] 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 navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (návrátová směrnice) pak platí, že „nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že a) brozí nebezpečí skrývání se nebo b) dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje.“

[16] Z výše provedené rekapitulace relevantní právní úpravy je zřejmé, že zajištění představuje výjimečný institut, který lze uplatnit jen za splnění striktně stanovených podmínek. V neposlední řadě pak rovněž platí, že jakékoliv zajištění musí trvat jen po nezbytně nutnou dobu a pouze dokud příslušné orgány činí s náležitou pečlivostí úkony směřující k dosažení účelu zajištění - v daném případě vyhoštění cizince do země původu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2015, č. j. 5 Azs 236/2015 - 34).

[17] Podmínkami, které musí být splněny, aby správní orgán mohl rozhodnout o zajištění cizince, se zabýval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v usnesení ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, publ. pod č. 2524/2012 Sb. NSS, dovedil, že „[s]právní orgán má povinnost zabývat se v řízení o zajištění cizince podle § 124, § 124b nebo § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, 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“.

[18] Na citované usnesení navázal Nejvyšší správní soud v několika svých rozhodnutích (viz např. rozsudek ze dne 17. 12. 2015, č. j. 5 Azs 236/2015 - 34, rozsudek ze dne 20. 1. 2016, č. j. 1 Azs 275/2015 - 27, či rozsudek ze dne 25. 2. 2016, č. j. 5 Azs 7/2016 – 22), v nichž shledal nepřezkoumatelnými rozhodnutí o zajištění, která se nikterak nevypořádávala s možnou překážkou realizace vyhoštění (vycestování) stěžovatele ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

[19] Shora shrnuté judikatorní závěry jsou bezesporu aplikovatelné i na posuzovaný případ. Nejvyšší správní soud přitom předesílá, že si je vědom skutečnosti, že časový prostor pro řízení o zajištění cizince je velmi omezený. Proto je jen stěží možné, aby správní orgán rozhodující o zajištění vyhledával a hodnotil informace o možných překážkách vyhoštění ve stejném rozsahu

jako správní orgán rozhodující o samotném vyhoštění cizince, resp. správní orgán vydávající závazné stanovisko o dané otázce v rámci řízení o správním vyhoštění. Přesto však nelze na tuto povinnost zcela rezignovat.

[20] V projednávané věci ze správního spisu vyplývá, že se stěžovatelem byl dne 4. 3. 2017 sepsán protokol o podání vysvětlení. Z protokolu se mimo jiné podává, že stěžovatel nikterak nerozporoval potíže se státními orgány v Norsku a Dánsku, které vyústily v jeho vyhoštění. Současně však uvedl, že je oprávněn pobývat v Itálii, přičemž mimo jiné na otázku, zda v ČR nebo jiném členském státě EU žádal o azyl, odpověděl: „*Ano, ve Švýcarsku a v Itálii. V Itálii mi dali azyl, a proto tam mám povolený pobyt.*“ Na tuto odpověď pak již žalovaná nijak nereagovala a na konkrétní okolnosti a důvody tvrzeného udělení mezinárodní ochrany se nedotazovala. Ze správního spisu je pak rovněž zřejmé, že mezi osobními věcmi stěžovatele byl nalezen doklad s označením „PERMESSO DI SOGGIORNO“ (povolení k pobytu) s platností do 31. 1. 2020, v němž je v části „TIPO DI PERMESSO“ (druh povolení) uvedeno „PROT. SUSSIDIARIA“ (zřejmě doplňková ochrana – pozn. NSS). Současně byl stěžovateli policií odebrán cestovní doklad vydaný Italskou republikou s platností do 30. 1. 2020. Tyto skutečnosti však žalovaná v rozhodnutí o zajištění nereflektovala a žádným způsobem se s nimi nevypořádala. V části shrnující výpověď stěžovatele zachycenou v protokolu o podání vysvětlení ze dne 4. 3. 2017 dokonce žalovaná tvrzení stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany zcela zamlčela, byť ve zbytku jeho výpověď reprodukovala velmi přesně a podrobně. Rovněž pak vůbec nezmínila, že žalobce disponoval povolením k pobytu v Itálii. Zcela v rozporu s obsahem správního spisu poté na s. 4 napadeného rozhodnutí o zajištění jen kuse konstatovala, že stěžovatel nedisponuje cestovním dokladem, aniž by zohlednila, že u stěžovatele byl nalezen cestovní doklad vydaný Italskou republikou.

[21] Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné zdůraznit, že důvody znemožňující vycestování uvedené v § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se do značné míry shodují s důvody pro udělení doplňkové ochrany podle čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011, o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (nová kvalifikační směrnice). Pokud tedy byla stěžovateli udělena členským státem Evropské unie (v daném případě Itálií) doplňková ochrana, lze předpokládat, že stěžovateli hrozí v zemi původu nebezpečí takové újmy, která by jeho navrácení do země původu vylučovala.

[22] Pokud se s těmito okolnostmi žalovaná v rozhodnutí o zajištění žádným způsobem nevypořádala, nelze než dospět k závěru, že její rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS). Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že se žalovaná následně (po vydání rozhodnutí) pokusila aktuální pobytový status stěžovatele v Itálii ověřit u tamějších orgánů, jak se mylně domnívá městský soud. Nejvyšší správní soud si je vědom specifčnosti posuzovaného případu spočívající v existenci proti sobě stojících rozhodnutí Norska a Dánska o vyhoštění stěžovatele na straně jedné a povolení k pobytu svědčícího o udělení doplňkové ochrany italskými orgány na straně druhé. Současně nelze přehlédnout ani skutečnost, že stěžovatel se v minulosti opakovaně dopouštěl protiprávního jednání v souvislosti s návykovými látkami a za obdobných okolností (při podezření z držení kokainu), jej policejní hlídka dne 4. 3. 2017 zadržela i na území ČR. Za daných okolností bylo zcela na místě přetrvávající pochybnosti ohledně možnosti realizace vyhoštění (vykonatelnosti cizozemských rozhodnutí o vyhoštění stěžovatele z území Evropské unie)

odstranit získáním dalších informací u dotčených států (např. vyžádáním rozhodnutí o vyhoštění od Norska a Dánska, ověřením pobytového statusu u italských úřadů). Pakliže se toho nepodařilo dosáhnout během jediného dne, pak Nejvyšší správní soud *a priori* nevylučuje (za současného naplnění dalších zákonných podmínek) možnost využití institutu zajištění. Tyto úvahy však byla žalovaná povinna vtělit do odůvodnění rozhodnutí o zajištění, přičemž pochybnosti o možnosti realizace vyhoštění by pak měly nalézt odraz i ve stanovení doby zajištění, která by měla být, s ohledem na nutnost minimalizace zásahů do osobnostní sféry cizince, stanovena pouze na dobu nezbytnou pro ověření sporných skutečností. Žalovaná však těmto požadavkům nedostála a sporné okolnosti v rozhodnutí o zajištění zamlčela. Dobu zajištění pak stanovila v délce 90 dnů, což se za daných okolností jeví být poněkud nepřiměřeným.

[23] Lze tedy shrnout, že rozhodnutí o zajištění je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť žalovaná nezohlednila veškeré skutečnosti, které vyšly v řízení najevo. Pro tyto nedostatky bylo na místě zrušení rozhodnutí již v řízení před městským soudem, který tak ovšem neučinil, čímž zatížil i svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Kasační námitka stěžovatele, že se žalovaná v napadeném rozhodnutí nezabývala reálným předpokladem vyhoštění, je tedy zcela důvodná. K tvrzení stěžovatele, že s ním české státní orgány nevedly samostatné řízení o vyhoštění, se pak soud nemůže odpovídajícím způsobem vyjádřit. Ze správního spisu ve věci zajištění za účelem vyhoštění nelze jednoznačně zjistit, zda bylo řízení o vyhoštění se stěžovatelem vedeno či nikoliv, a žalovaná se k této námitce žádným způsobem nevyjádřila. S ohledem na konstatovanou nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované však ani není důvod se předmětnou dílčí námitkou blíže zabývat.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup dány důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl vzhledem ke zjištěným vadám správního rozhodnutí jinou možnost, než zrušit rozhodnutí žalované pro jeho nepřezkoumatelnost. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[25] 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. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Ze soudního spisu ovšem nevyplývá, že by stěžovateli v řízení o kasační stížnosti nebo v řízení před městským soudem jakékoliv důvodně vynaložené náklady vznikly.

[26] Zástupcem stěžovatele byl usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 1 Azs 148/2017 - 15, ustanoven Mgr. Radim Strnad, advokát se sídlem Příkop 834/8, Brno. Podle § 35 odst. 8 s. ř. s. odměnu a hotové výdaje ustanoveného zástupce hradí stát. Vzhledem k tomu, že však ustanovený zástupce ve věci nečinil žádné úkony (kasační stížnost podaná samotným stěžovatelem již obsahovala řádně vymezené důvody kasační stížnosti, a proto již nebylo nezbytné její doplnění ustanoveným zástupcem), soud mu odměnu za zastupování nepřiznal.

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

V Brně dne 27. července 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu