



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **A. N. N.**, zastoupen Mgr. Bc. Milanem Janákem, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1844/28, Brno, proti žalovanému: **Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje**, se sídlem Nádražní 2437/2, Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2020, č. j. KRPP-149115-38/ČJ-2019-030022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 3. 2020, č. j. 17 A 31/2020 - 30,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 3. 2020, č. j. 17 A 31/2020 – 30, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2020, č. j. KRPP-149115-38/ČJ-2019-030022, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 6.820 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatele Mgr. Bc. Milana Janáka, advokáta.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalobce byl dne 1. 11. 2019 kontrolován hlídkou Spolkové policie Spolkové republiky Německo na čerpací stanici ve Waidhausu (Německo, Svobodný stát Bavorsko). Nebyl schopen prokázat svou totožnost a oprávnění k pobytu na území tohoto státu, z jeho výpovědi i z jeho mobilního telefonu však vyplynulo, že do Německa vstoupil z území ČR. Na základě toho žalobce převzal žalovaný, který ho zajistila podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon

o pobytu cizinců“), protože dospěla k závěru o existenci nebezpečí, že by žalobce mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Dobu zajištění stanovil na 90 dnů s ohledem na potřebu obstarat žalobci doklady nezbytné k návratu do vlasti. Dobu zajištění posléze prodloužil o 30 dnů, a to svým rozhodnutím č. j. KRPP-149115-28/ČJ-2019-030022 ze dne 23. 1. 2020.

[2] Žalovaný pak napadeným rozhodnutím prodloužila dobu zajištění žalobce podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců s odkazem na § 125 odst. 2 c) téhož zákona o dalších 90 dní, tj. celkem na 210 dní od okamžiku omezení žalobcovy osobní svobody. Prodloužení doby zajištění odůvodnil i potřebou zajistit náhradní cestovní doklad nezbytný pro výkon správního vyhoštění. Velvyslanectví Afghánské islámské republiky však náhradní doklad ke dni rozhodnutí nevydalo kvůli probíhajícímu ověřování totožnosti žalobce. Součástí tohoto procesu se uskutečnil konzulární pohovor na zastupitelském úřadě Afghánské islámské republiky (dále jen „Afghánistán“). Jeho účelem bylo právě ověření žalobcovy totožnosti a vystavení náhradního cestovního dokladu. Při té příležitosti afghánský konzul poukázal na složitost celé věci danou nutnou spoluprací s příbuznými, s nimiž však žalobce není dlouhodobě v kontaktu. Dokumenty, jimiž v současnosti žalobce disponuje, nebyly dle tvrzení konzula vhodné k ověření totožnosti a vystavení náhradních dokladů. Zastupitelský úřad dále prověří pravdivost žalobcových tvrzení o rizicích, jimiž by byl v případě návratu do vlasti vystaven. Vzhledem k výše uvedenému se správní vyhoštění žalobce nepodaří v původní lhůtě provést. Stále ovšem existuje reálný předpoklad pro vyhoštění žalobce. Proto žalovaná znovu prodloužila zajištění. Zvláštní opatření podle § 123b odst. 5 zákona o pobytu cizinců žalovaná neuplatnila, protože přetrvává stejná situace jako v době, kdy rozhodovala poprvé o zajištění žalobce. Žalobce projevil vůli vycestovat do Francie, ač není oprávněn vstoupit do žádného státu Evropské unie. Nechce se vrátit zpět do země původu. Na území České republiky vstoupil ukryt v nákladovém prostoru kamionu, nemá zde žádné příbuzné ani adresu pobytu. Disponuje pouze malým finančním obnosem a nevlastní doklad totožnosti. Cestovní doklad zahodil v Turecku.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného o zajištění brojil žalobce žalobou, v níž namítal jeho nezákonnost ze dvou důvodů. Zaprvé, v případě žalobce neexistuje reálný předpoklad vyhoštění. Zadruhé, dobu prodloužení zajištění o dalších 90 dnů žalovaná stanovila nepřezkoumatelným způsobem. V rozporu s požadavky Nejvyššího správního soudu individuálně neposoudil, jaké úkony bude nezbytné provést v rámci přípravy žalobcova vyhoštění, včetně časového odhadu těchto kroků.

[4] Krajský soud žalobu zamítl.

[5] V rozsudku zdůraznil, že možnost vyhoštění musí být skutkově podložená tak, že vyhoštění lze alespoň rozumně očekávat v nejdelsí přípustné době zajištění. Tomuto požadavku vyplývajícímu z čl. 15 odst. 4 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“), žalovaný dostal. Žalovaný dle soudu postupuje bez zbytečného prodloužení. V současné době je závislý především na součinnosti zastupitelského úřadu Afghánistánu, který také postupně činí kroky k ověření identity žalobce. Problémy s identifikací žalobce mají původ na jeho straně – vyhodil cestovní doklad v Turecku, a po zadržení Spolkovou policií vyjádřil nesouhlas s tím, aby byl vyzooměn zastupitelský úřad Afghánistánu podle čl. 36 Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích. Je tedy namístě, aby nesl všechny – i negativní – následky takového jednání.

[6] Proveditelnost vyhoštění spočívá především na skutkovém zjištění žalované, že totožnost žalobce je (při absenci komunikace žalobce s příbuznými) třeba potvrdit podle registru obyvatel města Kábul, ze kterého pochází a kde chodil i na vysokou školu. Ověření totožnosti by tedy mělo být jednodušší, než v obvyklých případech, neboť Afghánistán nemá centrální registr obyvatel a informace o obyvatelích venkova závisí především na jejich hlášení. Za toho stavu

se krajský soud ztotožnil se žalovaným, že existuje skutkově podložený rozumný předpoklad vyhoštění žalobce.

[7] Nedůvodnou shledal krajský soud i druhou námitku. Judikatura správních soudů vyžaduje, aby byl v odůvodnění rozhodnutí o (prodloužení) zajištění uveden výčet předpokládaných úkonů potřebných k realizaci vyhoštění s uvedením odhadu jejich časové náročnosti. Žalovaný má kvalifikovaný odhad učinit na základě svých zkušeností s obvyklou dobou komunikace a právní pomoci ze zahraničí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 – 79). V souzené věci závisí vyhoštění na krocích zastupitelského úřadu, které pak závisí buďto na spolupráci žalobce a jeho rodiny při prokazování totožnosti nebo na zjištěních dožadovaných orgánů policie v Kábulu. Za toho stavu postačuje, pokud je prodloužení zajištění vysvětleno konkrétními překážkami zabraňujícími provedení a dokončení potřebných úkonů (srov. bod [17] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2020, č. j. 4 Azs 340/2018 – 28). To žalovaná učinila.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[9] Podle stěžovatele žalovaná i krajský soud nesprávně posoudili otázku existence reálného předpokladu pro vyhoštění stěžovatele do Afghánistánu. Žalovaná nepřezkoumatelným způsobem stanovila délku prodloužení zajištění.

[10] Z vyjádření konzula k ověření totožnosti pro potřeby vydání cestovního dokladu plyne, že bez dokladu totožnosti (který by předložil stěžovatel nebo někdo z jeho příbuzných) je ověření totožnosti a vystavení náhradního cestovního dokladu velmi složité. Předpoklad vyhoštění do země původu proto nelze považovat za reálný. Není totiž zřejmé, zda a v případně v jaké době bude stěžovateli vydán náhradní cestovní doklad. S ohledem na vyjádření konzula je v jeho případě spíše nepravděpodobné, nežli pravděpodobné, že mu náhradní cestovní doklad bude vystaven (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150). Ze skutkových okolností projednávané věci nevyplývá, že vyhoštění stěžovatele lze rozumně očekávat v době zajištění. Je to žalovaná, kdo odpovídá za zákonnost omezení svobody a musí přihlížet k existenci objektivních překážek pro zajištění, tedy i k nečinnosti zastupitelského orgánu.

[11] V rozhodnutí žalovaného není uveden ani přibližný časový horizont, ve kterém by šlo vydání náhradního cestovního dokladu očekávat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2016, č. j. 9 Azs 2/2016 – 71). V odkazovaném rozsudku popsána vada nevedla ke zrušení rozhodnutí o zajištění zejména proto, že žalovaný se touto otázkou zabýval v předchozím rozhodnutí o zajištění vyhošťovaného cizince a za podstatné považoval soud to, že rozhodnutí obsahuje informaci o tom, proč původně stanovená doba zajištění nebyla dostatečná.

[12] Nelze souhlasit ani s tvrzením krajského soudu, že ze skutkových okolností případu vyplývá, že v případě stěžovatele by ověření totožnosti mělo být jednodušší než v obvyklých případech. O tom, že tomu tak není, svědčí skutečnost, že žalovaná byla nucena přistoupit k prodloužení zajištění nad standardní dobu 180 dnů. Navíc i sám afghánský konzul připustil, že ověření totožnosti stěžovatele bude složité.

[13] Stěžovatel dále uvádí, že již od počátku svého zajištění poukazuje na to, že zastupitelský úřad Afghánistánu nečiní ve skutečnosti žádné kroky směřující k vystavení náhradního cestovního dokladu. Krajský soud tuto námitku vypořádal tak, že vyzval stěžovatele, aby toto tvrzení prokázal. Stěžovatel má však na to, že krajský soud po něm požaduje prokázání negativní skutečnosti, což z podstaty věci není možné. Je to naopak žalovaný, kdo by měl v odůvodnění rozhodnutí o zajištění/jeho prodloužení uvést, jaké kroky zastupitelský úřad činí za účelem ověření totožnosti. To se však nestalo.

[14] Žalovaný prodloužil zajištění o maximální dobu, o kterou prodloužit lze. Nedodržel přitom podmínky stanovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 – 79. Není zřejmé, kdy a zda vůbec bude vydán náhradní cestovní doklad. Jaké kroky k tomu zastupitelský úřad činí, či zda vůbec činí. V rozhodnutí žalovaného není ani obecný odhad, jak dlouho může vydání náhradního cestovního dokladu trvat, ač v rozhodnutí uvádí, že v jednom řízení byl občanovi země původu stěžovatele vydán náhradní cestovní doklad.

[15] Krajský soud nesprávně uvádí, že je postačující, pokud rozhodnutí o prodloužení zajištění uvádí konkrétní překážky bránící provedení a dokončení potřebných úkonů k realizaci vyhoštění. S tím stěžovatel nesouhlasí. Uvedení konkrétních překážek dokončení realizace vyhoštění a úvahu ohledně jejich možného odstranění je potřeba provést ve vztahu k hodnocení existence reálného předpokladu vyhoštění. Ve vztahu ke stanovení doby zajištění či jeho prodloužení, je potřeba, aby žalovaný disponoval alespoň přibližným časovým odhadem odstranění těchto překážek. V opačném případě nelze považovat stanovení konkrétní doby prodloužení zajištění za přezkoumatelné.

[16] Žalovaný v přípisě adresovaném soudu odkázal na své vyjádření k žalobě.

[17] Ustanovený zástupce stěžovatele v replice na vyjádření žalované zejména připomíná, že v projednávané věci je stěžejní otázka reálnosti vydání náhradního cestovního dokladu, resp. toho, zda je či není pravděpodobné, že by mu zastupitelský úřad vydal náhradní cestovní doklad, který je nezbytným předpokladem možnosti realizování vyhoštění. Zahození cestovního dokladu s úmyslem nevrátit se do země původu může být důvodem pro zajištění, nic to však nevypovídá ve vztahu k reálnosti vyhoštění.

[18] Na rozdíl od věci přezkoumané Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 12. 3. 2020, č. j. 10 Azs 29/2020 – 28, v nyní projednávané věci proběhl konzulární pohovor před rozhodnutím o prodloužení zajištění. Na pohovoru konzul potvrdil, že k vydání náhradního cestovního dokladu je zapotřebí nějaký doklad totožnosti, jehož získání je v projednávané věci velmi složité. Po tomto konzulárním pohovoru se možnost vyhoštění stala nereálná a zajištění nezákonné.

[19] Nereálnost zajištění byla potvrzená i tím, že v květnu 2020 došlo k ukončení zajištění a propuštění stěžovatele ze zařízení pro zajištění cizinců.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda v daném případě došlo ke splnění podmínek řízení o kasační stížnosti. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti [§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody a v řízení je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Soud proto posoudil kasační stížnost podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[21] Kasační stížnost je důvodná.

[22] Zajištění cizince představuje zásadní omezení jeho osobní svobody, tedy jednoho z nejvýznamnějších základních práv jednotlivce. Proto je přípustné jen za podmínek definovaných nejen zákonem o pobytu cizinců a návratovou směrnicí, ale především ústavním pořádkem České republiky (čl. 8 Listiny, čl. 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech). Zajištění musí sledovat vymezený účel, tedy zabránit nepovolenému vstupu cizího státního příslušníka na území nebo realizovat jeho vyhoštění či vydání, zejména v případech, kdy hrozí nebezpečí skrývání nebo kdy se cizí státní příslušník vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje, přičemž k zajištění lze přikročit pouze tehdy, nemohou-li být v konkrétním případě efektivně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější, donucovací opatření (viz např.

rozsudky ESLP ze dne 18. 12. 1986 Bozano proti Francii, ze dne 25. 3. 1995 Quinn proti Francii, ze dne 25. 6. 1996 Amuur proti Francii, ze dne 5. 2. 2002 Čonka a další proti Belgii, ze dne 27. 11. 2003 Shamsa proti Polsku, ze dne 25. 1. 2005 Singh proti ČR, ze dne 27. 1. 2008 Rashed proti ČR, ze dne 12. 2. 2009 Nolan a ostatní proti Rusku, ze dne 19. 2. 2009 A. a ostatní proti Spojenému království a také čl. 15 odst. 1 návratové směrnice).

[23] Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva plyne, že délka zajištění nesmí přesáhnout dobu přiměřenou vzhledem ke sledovanému cíli (rozhodnutí velkého senátu ESLP ze dne 29. 1. 2008 ve věci Saadi proti Velké Británii, stížnost č. 13229/03). Jedná se o jedno z kritérií, jímž se posuzuje soulad zbavení osobní svobody s čl. 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 - 79). Podle Evropského soudu pro lidská práva lze zbavení osobní svobody podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv ospravedlnit pouze probíhajícím vyhošťovacím nebo vydávacím řízením. Pokud takové řízení není vedeno s náležitou pečlivostí, zajištění přestává být v souladu s tímto ustanovením. Je tedy nutné posuzovat, zda délka řízení o vyhoštění nebyla nepřiměřeně dlouhá (rozhodnutí velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 11. 1996 ve věci Chahal proti Spojenému království, stížnost č. 22414/93). Správní orgány jsou povinny při rozhodování o zajištění za účelem správního vyhoštění aktivně a svědomitě postupovat v řízení o správním vyhoštění, aby důvody trvajících zajištění byly ospravedlnitelné. Pokud však tento řádný postup směřující k vyhoštění cizince nepřetrvává po celou dobu zajištění bez rozumného důvodu, zajištění cizince přestává být oprávněné (rozhodnutí ESLP ze dne 11. 10. 2011 ve věci M. a ostatní proti Bulharsku, stížnost č. 41416/08).

[24] Rozhodnutím podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců správní orgán prodlužuje dobu zajištění a stanoví dobu, o kterou se doba zajištění prodlužuje. Doba zajištění nesmí překročit 180 dní a počítá se od okamžiku omezení svobody (§ 125 odst. 1 zákona), resp. 365 dnů, pokud v průběhu získávání nezbytných dokladů pro výkon správního vyhoštění dochází i přes řádné úsilí policie ke zpoždění ze strany třetích zemí (§ 125 odst. 3 téhož zákona). Z výše citované evropské judikatury i judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývají konkrétní požadavky na obsah odůvodnění tohoto typu rozhodnutí. Při přezkumu rozhodnutí o prodloužení doby zajištění ve správním soudnictví jsou soudy povinny k žalobní námitce přezkoumat, zda zajištění cizince je oprávněné a zda policie postupuje v řízení o správním vyhoštění s náležitou pečlivostí, aktivně, svědomitě a bez zbytečných průtahů. Soudní přezkum zákonnosti zajištění zahrnuje rovněž hodnocení, zda zajištění cizince směřuje k jeho primárnímu cíli. Není přípustné, byl-li cizinec jednou zajištěn za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, aby mohl správní orgán jeho zajištění libovolně prodlužovat až do maximální délky zajištění uvedené v § 125 zákona pouze s odkazem na to, že trvají obavy, že by mohl mařit účel správního vyhoštění. Bez zkoumání procesní aktivity správního orgánu v řízení o vyhoštění by zásah do osobní svobody cizince zůstal bez ochrany a takto limitovaná soudní ochrana by nemohla vyloučit svévolné postupy správních orgánů. Správní orgán proto musí především zdůvodnit, jaké kroky směřující k vyhoštění dosud učinil a z jakého důvodu nebylo dosud možné vyhoštění realizovat.

[25] Předpokladem prodloužení zajištění je také skutečnost, že vyhoštění bude alespoň potenciálně možné (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, č. 2524/2012 Sb. NSS). Proto musí správní orgán podrobněji uvážit zejména o skutečnostech, které vyšly v průběhu jeho činnosti směřující k vyhoštění cizince najevo a které by mohly zakládat důvodnou obavu, že účelu zajištění nebude možné dosáhnout (srov. rozsudek rozšířeného senátu č. j. 7 As 79/2010 – 150 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 - 61, č. 1850/2009 Sb. NSS).

[26] V projednávané věci se stěžovatel nelegálně přepravil na území Evropské unie. Před vstupem se zbavil svého cestovního dokladu, nesouhlasil s vyrozuměním zastupitelského úřadu

při zadržení Spolkovou policií a při pohovoru se správním orgánem vyjádřil vůli nevracet se do země původu. Výše uvedené okolnosti vedly k tomu, že stěžovatel byl zajištěn dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[27] Skutečnost, že stěžovatel nedisponuje cestovním dokladem a ani žádným jiným dokladem totožnosti vedlo Ředitelství cizinecké policie dne 21. 11. 2019 (po uplynutí lhůty k podání žádosti o mezinárodní ochranu) k odeslání na Velvyslanectví Afghánské islámské republiky žádosti o ověření totožnosti stěžovatele a vydání náhradního cestovního dokladu. Dne 17. 1. 2020 Ředitelství služby cizinecké policie doručilo žalované odpověď pracovnice konzulárního oddělení, ve které uvedla, že ve věci ověření totožnosti stěžovatele bude Ředitelství služby cizinecké policie informovat. Zajištění bylo rozhodnutím ze dne 23. 1. 2020 pro výše uvedené prodlouženo o 30 dnů.

[28] Dne 19. 2. 2020 proběhl se stěžovatelem na Velvyslanectví Afghánské islámské republiky konzulární pohovor. Vystavení náhradního cestovního dokladu dle konzula bude velice složité. Podrobnější informace se bude velvyslanectví pokoušet zjistit přímo u příslušných policejních orgánů v Kábulu, tedy v místě tvrzeného bydliště.

[29] Žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 25. 2. 2020.

[30] Dne 17. 3. 2020 Ředitelství cizinecké policie žalované (k jejímu dotazu z téhož dne) sdělilo, že v minulosti byl cestovní doklad ze strany Velvyslanectví vydán a žádost o ověření totožnosti a vydání náhradního cestovního dokladu byla předána na příslušné ministerstvo v Kábulu.

[31] Dne 4. 5. 2020 žalovaná informovala soud o propuštění stěžovatele ze zařízení pro zajištění cizinců z důvodu nereálnosti vyhoštění stěžovatele do země původu s ohledem na pandemii choroby SARS CoV-2 a opatření přijatá jednotlivými státy.

[32] Jak správně k první kasační námitce uvedl krajský soud, nezákonnost rozhodnutí o prodloužení doby zajištění nezpůsobují problémy při získávání náhradních cestovních dokladů, pokud je výkon správního vyhoštění alespoň potenciálně možný, žalovaný nebyl při přípravě vyhoštění pasivní a zdržení vyhoštění bylo způsobeno výlučně pasivitou orgánů stěžovatelovy země původu v kombinaci s tím, že sám stěžovatel cestoval bez cestovních dokladů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 Azs 353/2018 – 20, ze dne 27. 4. 2016, č. j. 10 Azs 275/2015 – 40, či ze dne 16. 3. 2016, č. j. 3 Azs 283/2015 – 62).

[33] V projednávané věci žalovaný ve spolupráci s Ředitelstvím služby cizinecké policie aktivně započal řízení o ověření totožnosti a vystavení náhradního cestovního dokladu a průběžně obstarával informace z Velvyslanectví Afghánské islámské republiky. Nelze tedy hovořit o tom, že by byl v řízení pasivní. Z vyjádření konzula vyplývá, že ověření totožnosti a obstarání náhradního cestovního dokladu bude „složité“, což nevylučuje potenciální možnost jeho vydání.

[34] Co se však týče přezkoumatelnosti a předvídatelnosti prodloužení doby zajištění, rozhodnutí žalovaného tyto dva zákonné atributy postrádá.

[35] Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 – 79, „[s]právní orgán musí v odůvodnění vedlejšího ustanovení výroku rozhodnutí o zajištění, jímž se stanoví doba jeho trvání, uvést, jaké všechny úkony bude pravděpodobně nezbytné provést k přípravě realizace správního vyhoštění konkrétní osoby. Dále lze nepochybně požadovat, aby správní orgán kvalifikovaně na základě svých zkušeností upřesnil v odůvodnění rozhodnutí svůj odhad, jak dlouho zabere provedení každého ze specifikovaných úkonů (např. obvyklá doba komunikace se zastupitelským úřadem země původu cizince, doba potřebná pro poskytnutí právní pomoci ze strany země původu). Správní orgán musí posuzovat uvedené otázky přísně individuálně, nikoliv paušálním odhadem. Pouze v případě, kdy jsou shora uvedené úvahy obsaženy ve správním rozhodnutí a dle své povahy mají oporu ve správním spisu, mohou se soudy ve správním soudnictví ujmout své přezkumné

*činnosti a posoudit, zda správní orgán nepřekročil meze správního uvážení či ho nezneužil (§ 78 odst. 1 in fine s. ř. s.).“*

[36] Odůvodnění napadeného rozhodnutí postrádá výčet úkonů, které bude nutné v řízení provést. Ve skutkové části se v něm toliko popisuje, co již správní orgány v řízení učinily. V odůvodnění také nelze nalézt ani hrubý odhad toho, kdy dojde, či dle zkušeností správních orgánů dochází, k ověření totožnosti a vystavení cestovního dokladu. Ze soudní praxe je přitom známo, že tyto údaje správní orgány ve svých rozhodnutích uvádějí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 7 Azs 336/2018 – 70). Stěžovatel se tak ocitá v podobné pozici jako Josefa K. z Kafkova „Procesu“. Je zajištěn a toliko pasivně vyčkává na rozhodnutí žalované, neschopen určit, co se v řízení odehrává, a zda je délka procesu „standardní“.

[37] Žalovaný v napadeném rozhodnutí stěžovatele neupozornil ani na to, že doba zajištění přesáhla 180 dnů dle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a v jeho případě došlo k situaci předvídané v § 125 odst. 3 ve spojení s § 125 odst. 2 písm. c) téhož zákona [toliko ve výroku rozhodnutí uvádí, že se prodlužuje dle § 125 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců]. Žalovaný by v souvislosti s posledně uvedeným neměl prodlužovat dobu zajištění nad 180 dnů, bez toho aniž by stěžovateli (v některém ze svých rozhodnutí) sdělil alespoň důvody pro překročení této zákonem (a unijním právem – čl. 15 odst. 5 návratové směrnice) stanovené základní maximální lhůty pro zajištění cizince. Jde o nestandardní (překročení základní maximální délky této lhůty) délku zajištění (omezení osobní svobody), s tím souvisí zvýšení důrazu na kvalitu odůvodnění, a to včetně vylíčení skutečností, jež k překročení této lhůty vedly a stavu řízení (dle standardů vytyčených v rozsudku č. j. 1 As 93/2011 – 79). Právě v této situaci by se měla projevit snaha správních orgánů získat pro stěžovatele co nejvíce informací o délce lhůty a dalším postupu ve věci.

[38] V projednávané věci však žalovaný fakticky přepsal důvody pro zajištění z předchozích rozhodnutí a v části týkající se skutkových okolností věci přidal pasáž o konzulárním pohovoru a doslova zkopíroval odstavec z rozsudku krajského soudu o předchozím prodloužení zajištění o 30 dnů. Ačkoliv tedy důvody pro rozhodnutí zůstaly nezměněny, v předchozím rozhodnutí žalovaného došlo k prodloužení zajištění toliko o 30 dnů. Odůvodnění rozdílu v době, o kterou žalovaný prodloužil zajištění, však v rozhodnutí žalované kasační soud nenalezl.

[39] Žalovaný po vydání rozhodnutí kontaktoval Ředitelství služby cizinecké policie s požadavkem na poskytnutí informací o řízení stran ověření totožnosti a vydání cestovního dokladu. Ředitelství služby cizinecké policie téhož dne žalované sdělilo, že žádost o ověření totožnosti a vystavení náhradního cestovního dokladu Velvyslanectví Afghánské islámské republiky odeslalo na příslušné ministerstvo do Kábulu. Dále uvedlo, že úkony k ověření totožnosti a získání náhradního cestovního dokladu mohou trvat i delší dobu. V minulosti však již došlo k vydání náhradního cestovního dokladu občanu Afghánistánu. Tyto údaje (pro soud zcela nepochopitelně) žalovaný nezjišťoval před vydáním napadeného rozhodnutí, byť si byl vědom, že doba zajištění překročí standardní maximální lhůtu pro zajištění cizince dle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[40] Nadto kasační soud uvádí, že Evropská unie, jejímž členským státem je i Česká republika, uzavřela s Afghánistánem dne 16. 11. 2016 „Dohodu o spolupráci v oblasti partnerství a rozvoje mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Islámskou republikou Afghánistán na straně druhé“, ve které se Afghánistán mezi jinými zavazuje ke spolupráci v oblasti migrace (čl. 28, dostupná na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12966-2016-INIT/cs/pdf>). Evropská unie s Afghánistánem před podpisem výše uvedené dohody podepsaly také dne 2. 10. 2016 v Kábulu společné prohlášení o otázkách migrace (Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU, dostupné na: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_afghanistan\\_joint\\_way\\_forward\\_on\\_migration\\_issues](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues)

[.pdf](#)), které ač nezávazně, řeší otázku vydávání cestovních dokladů a ověřování totožnosti. Výše uvedené mezinárodní dokumenty tak udávají směr společné migrační politiky mezi oběma zeměmi. Ve společném prohlášení je dokonce vydání cestovních dokladů „zalhůtováno“ (srov. Part II: Facilitating the return process) – dvěma týdny pro ověření totožnosti a vydání cestovního dokladu správním úřadem Afghánistánu. Ačkoliv si je soud vědom formální nezávaznosti výše uvedeného společného prohlášení, jsou fakticky jedinými pro širokou veřejnost dostupnými vodítky k určení toho, jak dlouho trvá ověření totožnosti cizince a vydání cestovního dokladu. V projednávané věci nedošlo k ověření totožnosti ani po 180 dnech, bylo tedy namísto i s přihlédnutím k mezinárodně uznávaným standardům, alespoň v hrubých obrysech přiblížit stěžovateli úkony vedoucí k jeho vyhoštění a předpokládaný čas jejich trvání po uplynutí výše uvedené kritické doby.

[41] Jedná-li se o krajským soudem uvedená individualizovaná tvrzení o konkrétních překážkách zabraňujících provedení a dokončení potřebných úkonů k realizaci vyhoštění, ty žalovaný stěžovateli ve svém rozhodnutí nesdělil. Ve shrnutí skutkových okolností uvedl, že (důraz přidán) „[ú]častník řízení se odmítá dobrovolně vrátit do Afghánistánu z důvodu, že mu tam prý brozí pronásledování a musel kvůli těmto problémům ukončit studium na vysoké škole. Toto tvrzení se dle vyjádření pana konzula bude snažit velvyslanectví zjistit přímo u příslušných policejních orgánů v Kábulu, kde údajně jmenovaný bydlel.“ Krajský soud nesprávně konstatoval, že ověření u příslušných policejních orgánů bylo míněno ve vztahu k ověření totožnosti a vydání náhradního cestovního dokladu. Ve sdělení žalované ze dne 17. 3. 2020 však Ředitelství služby cizinecké policie výslovně uvádí, že (důraz přidán) „[ž]ádost o zjištění totožnosti a vystavení náhradního cestovního dokladu je velvyslanectvím zaslána k ověření na příslušné ministerstvo v Kábulu.“ Je tedy zjevné, že žalovaný (mechanicky) opsal část předchozího sdělení Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 17. 1. 2020, které však vyznívá tak, že policie bude ověřovat uvedené pronásledování stěžovatele, což i kompetenčně obecně spadá do její příslušnosti. Rozhodnutí žalovaného v rámci odůvodnění prodloužení doby zajištění individualizovaná tvrzení o konkrétních překážkách zabraňujících provedení a dokončení potřebných úkonů k realizaci vyhoštění neobsahuje. Je zde shrnutí skutkových okolností předcházejících rozhodnutí a jediným důvodem uvedeným žalovaným je již v předchozích rozhodnutích žalovaného (o zajištění stěžovatele a prodloužení zajištění o 30 dnů) opakované obecné tvrzení o tom, že „*Velvyslanectví Afghánské islámské republiky není zatím schopno účastníku řízení vydat náhradní cestovní doklad.*“

[42] Krajský soud pak „předbíhá žalovaného“ i v tom, že vychází ze sdělení Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 17. 3. 2020 stran úvahy o registru obyvatel v zemi původu stěžovatele, ačkoliv v přezkoumávaném rozhodnutí žalované tato úvaha (či byť samotná zmínka o sdělení ze dne 17. 3. 2020) chybí. Krajský soud měl v projednávané věci vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (žalovaného) dle § 75 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud v této souvislosti nemůže bez dalšího nahradit odůvodnění rozhodnutí žalovaného v neprospěch žalobce (stěžovatele), a to dokonce v situaci, v níž není vyloučeno, že žalovaný mohl informace o stavu řízení před velvyslanectvím získat již ke dni vydání napadeného rozsudku.

[43] Soud si je vědom časové tísně, ve které krajský soud rozhoduje. Jeho výtky směřují spíše do rozhodnutí žalovaného, který ač je součástí stejné soustavy správních orgánů, svá rozhodnutí „tvorí“ ve zjevně odlišné kvalitě (srov. bod [36] shora). V projednávané věci je navíc jeho rozhodnutí stíženo i nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů (srov. body [34] a násl. shora).

[44] Závěrem soud dodává, že skutečnost, že došlo k propuštění stěžovatele ze zařízení pro zajištění cizinců, nesouvisela s neověřením totožnosti či nevystavením náhradního cestovního dokladu, ale s pandemií nemoci SARS CoV-2 a opatřeními přijatými jednotlivými státy.

#### IV. Závěr a náklady řízení



[45] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Protože již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného, rozhodl soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takto může soud postupovat i bez návrhu stěžovatele. Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[46] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je pak nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný žalobce právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníku řízení, který úspěch ve věci neměl. Z tohoto pohledu je nutno za úspěšného účastníka považovat stěžovatele.

[47] V řízení před krajským soudem byl stěžovatel zastoupen Organizací pro pomoc uprchlíkům. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že se stěžovateli náhrada nákladů nepřiznává (srov. rozsudek ze dne 31. 10. 2018, č. j. 6 Azs 275/2018 – 72). Pokud jde o náklady v řízení o kasační stížnosti, ty spočívají v odměně ustanoveného advokáta, která zahrnuje dva úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě věci a sepis kasační stížnosti. Souhrnně tedy advokátovi náleží odměna ve výši 6.200 Kč [§ 11 odst. 1 písm. b) a d), § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5 advokátního tarifu]. Ustanovenému zástupci dále náleží náhrada hotových výdajů v paušální částce za dva úkony právní služby ve výši 600 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkové náklady na řízení před správními soudy tedy činí 6.800 Kč.

[48] Žalovaný je povinen stěžovateli výše uvedené náklady řízení v celkové výši 6.800 Kč uhradit, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatele Mgr. Bc. Milana Janáka, advokáta.

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

V Brně dne 13. srpna 2020

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu