



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců Mgr. Marka Bedřicha a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně **Ch. H.**, zastoupené Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL.M. eur., advokátem se sídlem v Praze 8, Karolínská 654/2, proti žalované **Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie Jihočeského kraje**, odboru cizinecké policie, se sídlem v Českých Budějovicích, Pražská tř. 558, proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 10. 2015, č. j. KRPC-112927-42/ČJ-2015-020023, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 11. 2015, č. j. 10A 197/2015 – 13,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu

Rozhodnutím ze dne 2. 10. 2015, č. j. KRPC-112927-42/ČJ-2015-020023, rozhodla žalovaná o tom, že se podle ustanovení § 124 odstavec 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o pobytu), žalobkyni prodlužuje doba zajištění za účelem jejího správního vyhoštění, stanovená rozhodnutím žalované ze dne 8. 8. 2015, č. j. KRPC-112927-12/ČJ-2015-020023, o třicet dnů. Toto rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou, kterou se domáhala jeho zrušení a vrácení věci žalované k dalšímu řízení.

Krajský soud v Českých Budějovicích žalobu zamítl rozsudkem ze dne 18. 11. 2015, č. j. 10 A 197/2015 – 13. Dospěl k závěru, že žalobní námitky nejsou důvodné. Pokud žalobkyně namítala nepřiměřenost materiálních podmínek svého zajištění, vedoucích

k porušení ustanovení článku § 5 odstavce 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, krajský soud odkázal na ustanovení § 130 odstavec 2 zákona o pobytu, podle něhož zařízení pro zajištění cizinců provozuje Ministerstvo vnitra prostřednictvím jím zřízené organizační složky Správy uprchlických zařízení. Žalobou poukazované nedostatky zařízení pro zajištění cizinců nespádají pod zákonnou pravomoc žalované a namítanou nezákonnost rozhodnutí o prodloužení zajištění z důvodu nepřiměřenosti materiálních podmínek zajištění nelze pro tento nedostatek pravomoci vůbec dovozovat.

Krajský soud neshledal důvodnou ani žalobní námitku, podle níž se žalovaný správní orgán nezabýval realizovatelností vyhoštění žalobkyně. Podle názoru krajského soudu žalovaná v rozhodnutí uvedla, proč považuje důvody zajištění žalobkyně za nadále trvající a opětovně zdůvodnila, proč nepovažuje přijetí zvláštního opatření za účelem vycestování za dostačující. V posuzované věci nebyly správnímu orgánu v době rozhodování známy skutečnosti, které by mohly nasvědčovat tomu, že realizace správního vyhoštění cizince nebude možná a ani žalobkyně takovou skutečnost neuvedla v rámci správního řízení ani v podané žalobě. Krajský soud po posouzení všech skutkových okolností věci neshledal žádný důvod, který by měl žalovanou vést k závěru, že k realizaci správního vyhoštění nedojde a v řízení tak nevyvstala žádná okolnost, která by žalovanou měla vést k závěru o nereálnosti, potencionální nemožnosti či nepravděpodobnosti správního vyhoštění žalobkyně.

II. Kasační stížnost stěžovatelky a vyjádření žalovaného

Žalobkyně (dále též stěžovatelka) v kasační stížnosti uvedla, že stížnost podává z důvodu, uvedeného v ustanovení § 103 odstavec 1 písm. a/ zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), pro nezákonnost rozhodnutí, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, v jehož důsledku došlo k porušení ustanovení článku 5 odstavec 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Stěžovatelka namítala, že přiměřenost podmínek zajištění je okolností, kterou se žalovaný správní orgán a následně i krajský soud musely zabývat. Podle ustanovení § 2 odstavec 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, je povinností správního orgánu zajistit soulad jeho rozhodnutí nejen s vnitrostátními zákony, ale též s mezinárodními smlouvami. Pokud jde o soud, rozsah přezkumu rozhodnutí o zajištění musí být vždy uskutečněn v takové míře, aby zahrnoval veškeré aspekty mající vliv na zákonnost či nezákonnost zajištění jako takového. V případě stěžovatelky nelze považovat rozsah soudního přezkumu za dostatečný, a tím dochází k porušení práva zajištěného cizince na účinný prostředek nápravy podle ustanovení článku 5 odstavec 4 Evropské úmluvy. Podle názoru stěžovatelky nemůže obstát ani tvrzení krajského soudu o tom, že vytváření přiměřených materiálních podmínek zajištění není v kompetenci žalovaného správního orgánu. Po žalovaném lze žádat, aby se s úrovní materiálních podmínek zajištění seznámil a jestliže tyto podmínky v určitém zařízení pro zajištění cizinců příslušným mezinárodním smlouvám neodpovídají, může správní orgán o zajištění rozhodnout jen tehdy, proběhne-li výkon zajištění v jiném zařízení a není-li takového zařízení, pak k zajištění cizince nesmí dojít. Bylo-li rozhodnutí o zajištění přesto vydáno, je povinností soudu na návrh cizince takové rozhodnutí zrušit.

pokračování

Stěžovatelka v podané kasační stížnosti dále namítala, že v důsledku nesprávného právního posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení bylo porušeno ustanovení § 124 odstavec 1 zákona o pobytu ve spojení s článkem 15 odstavec 4 Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. 12. 2008, č. 2008/115/ES a článkem 5 odstavec 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Z uvedených ustanovení vyplývá identický požadavek, aby zajištění cizince za účelem vyhoštění bylo nařízeno pouze v případě, že existuje reálný předpoklad, že cizinec může být do své země v době trvání zajištění skutečně vyhoštěn. Správní orgány jsou tak povinny při rozhodování o zajištění cizince vážit, zda je výkon správního vyhoštění alespoň potencionálně možný. Podle názoru stěžovatelky může mít objektivní překážka realizace vyhoštění nejen právní, ale i faktický charakter. Takovou překážkou je i absence cestovního dokladu spojená s neochotou nebo neschopností zastupitelského úřadu země původu cizinci cestovní doklad vydat v průběhu doby, po kterou může být cizinec zajištěn. Stěžovatelka má za to, že fakt, že cizinec nedisponuje cestovním dokladem, nemůže automaticky vést k závěru, že realizace správního vyhoštění není možná, a zároveň ani fakt, že určitý proces získávání cestovního dokladu probíhá, nemůže být hodnocen v tom smyslu, že realizace správního vyhoštění možná bude. Proces získávání cestovního dokladu tak může odůvodnit závěr o reálnosti předpokladu pro vyhoštění jen tehdy, je-li rovněž reálné, že se takový doklad v průběhu zajištění cizince podaří získat. Žalovaný správní orgán ani krajský soud však žádný údaj svědčící o reálnosti předpokladu pro získání náhradního cestovního dokladu ve svých rozhodnutích neuvedly. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala na informace, získané od Ředitelství služby cizinecké policie na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, podle nichž za období od 1. 1. 2015 do 30. 9. 2015 bylo občanům Afghánistánu uloženo celkem 47 správních vyhoštění, realizováno však nebylo ani jediné. Z uvedeného stěžovatelka dovozuje, že v době vydání napadeného rozhodnutí existoval odůvodněný předpoklad, že k vyhoštění stěžovatelky do země původu nikdy reálně nedojde. Již v době vydání napadeného rozhodnutí o prodloužení zajištění disponoval žalovaný správní orgán informacemi o tom, že vyhošťování cizinců do Afghánské islámské republiky (zejména pokud nemají cestovní doklad) se dlouhodobě nedaří. Žalovaný neuvedl žádný údaj, který by odlišoval případ stěžovatelky od ostatních případů neúspěšně vyhošťovaných Afghánců a který by svědčil o reálnosti předpokladu jejího vyhoštění. Krajský soud nesprávně dovodil, že správní orgán takovou povinnost neměl.

Žalovaný správní orgán se k obsahu kasační stížnosti ve lhůtě stanovené soudem vyjádřil tak, že v plném rozsahu odkázal na obsah podaného vyjádření k žalobě.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas, osobou oprávněnou a je přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že krajský soud nesprávně vyložil naplnění podmínek pro prodloužení zajištění.

Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti:

K zajištění žalobkyně došlo dne 6. 8. 2015 z důvodu jejího neoprávněného vstupu a pobytu na území České republiky. K neoprávněnému vstupu a následnému pobytu na území České republiky bylo žalobkyni v rámci podání vysvětlení, jehož obsah je zachycen v protokolu ze dne 8. 8. 2015, sděleno, že z Afghánistánu odešla se svou rodinou před deseti měsíci, do Evropy se dostala prostřednictvím placených převaděčů, její cílovou zemí bylo Německo, kde má příbuzné. Do Německa se měla dostat vozidlem z Maďarska společně s dalšími 24 lidmi. V České republice žalobkyně zůstat nechce, společně s rodinou chce zůstat na území Německa, kde hodlá požádat o azyl. Z domovské země žalobkyně odešla kvůli tamější bezpečnostní situaci a rovněž kvůli svému synovi, kterému chce v Německu zajistit řádné vzdělání. O azyl v žádném státě, přes který cestovala, dosud nepožádala. Z protokolu o vyjádření účastníka správního řízení ze dne 8. 8. 2015 dále vyplývá, že žalobkyně nemá cestovní doklady, nedisponuje žádnými finančními prostředky potřebnými k dalšímu pobytu či k vycestování z území České republiky. Na tomto území žalobkyně nemá žádné příbuzné, tyto má v Německu, kde žije bratranec její matky. Zdravotní stav žalobkyně je dobrý. Žalobkyně dále uvedla, že jí není známa žádná překážka či důvod bránící jí ve vycestování z České republiky.

Rozhodnutím ze dne 8. 8. 2015, č. j. KRPC-112927-12/ČJ-2015-020023, byla žalobkyně podle ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu zajištěna za účelem jejího správního vyhoštění. Doba trvání tohoto zajištění byla podle ustanovení § 124 odst. 3 ve spojení s ustanovením § 125 odst. 1 zákona o pobytu stanovena v délce šedesát dní. Žalovaná v odůvodnění rozhodnutí konstatovala, že žalobkyně svým neoprávněným pobytem na území České republiky bez platného cestovního dokladu a víza porušila ustanovení § 103 písm. n) zákona o pobytu. Z jednání žalobkyně je patrné nebezpečí, že si v důsledku porušování pobytového režimu neopatří náhradní cestovní doklad a z území Evropské unie nevycestuje. Vzhledem k tomu, že žalobkyně na území České republiky neoprávněně pobývá již ode dne 6. 8. 2015 a s ohledem na zmíněné nebezpečí jejího dobrovolného nevycestování z území členských států Evropské unie, není přijetí zvláštních opatření za účelem vycestování z území podle ustanovení § 123b zákona o pobytu cizinců postačující. Tomuto závěru nasvědčuje i skutečnost, že žalobkyně nemá na území České republiky žádné rodinné ani jiné vazby, které by jí bránily opustit území tohoto státu. Žalobkyně navíc nemá dostatečnou finanční hotovost. Doba zajištění byla stanovena s ohledem na složitost přípravy realizace správního vyhoštění, kdy žalobkyně nedisponuje žádným platným dokladem totožnosti. Příslušný doklad je nutné obstarat prostřednictvím Ředitelství služby cizinecké policie v Praze. Žalovaná předpokládá, že doklady budou opatřeny v rámci doby, po kterou žalobkyně bude za účelem správního vyhoštění zajištěna.

Závazným stanoviskem Ministerstva vnitra ČR ze dne 9. 8. 2015 bylo konstatováno, že vycestování žalobkyně do země její státní příslušnosti je možné. Ministerstvo ve svém rozhodnutí nedospělo k závěru, že by žalobkyni v její vlasti byl

pokračování

uložen trest smrti, či že by jí uložení tohoto trestu hrozilo. Žalobkyně rovněž neuvedla žádné relevantní okolnosti svědčící o možné hrozbě mučení či nelidského a ponižujícího zacházení. Podání žádosti o mezinárodní ochranu z důvodu mezinárodního či vnitrostátního ozbrojeného konfliktu žalobkyně, přestože jí v tom žádné objektivní překážky nebránily, nevyužila, naopak se vědomě nelegálně pohybovala na území České republiky, kdy její cílovou zemí bylo Německo. Lze tudíž pochybovat o pravdivosti jí tvrzených obav z návratu do domovského státu.

Rozhodnutím žalované ze dne 19. 8. 2015, č. j. KRPC-112927-26/ČJ-2015-020023, byla žalobkyně na základě ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 a bod 2 zákona o pobytu cizinců vyhoštěna. Doba, po kterou byl žalobkyni zakázán vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena v délce jednoho roku. Z obsahu rozhodnutí vyplývá, že žalobkyně svým jednáním naplnila ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců, když na území České republiky pobývala ode dne 6. 8. 2015 neoprávněně, tedy bez platného povolení k pobytu či víza. Na území České republiky nemá žalobkyně žádné rodinné ani jiné vazby, nemá zde majetek a její věk i zdravotní stav umožňují její návrat do domovského státu. Vycestování žalobkyně do domovského státu bylo shledáno možným, a to i na základě Závazného stanoviska Ministerstva vnitra ČR, které je pro výrokovou část rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně závazné. Délka správního vyhoštění byla stanovena s ohledem na závažnost protiprávního jednání žalobkyně.

Dne 2. 10. 2015 bylo pod č. j. KRPC-112927-42/ČJ-2015-020023 vydáno žalobou napadené rozhodnutí, kterým byla žalobkyni podle ustanovení § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců prodloužena doba zajištění o třicet dnů. Z obsahu odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá, že žalovaná neshledala zvláštní opatření za účelem vycestování podle ustanovení § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců dostačujícím, neboť důvody zajištění žalobkyně i nadále trvají a hrozí reálné nebezpečí, že žalobkyně ze schengenského prostoru nevycestuje. Doba, po kterou bylo zajištění žalobkyně prodlouženo, koresponduje s předpokládanou složitostí přípravy výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně, a to především vzhledem ke skutečnosti, že žalobkyně nedisponuje žádným platným dokladem totožnosti. Uvedený doklad je nutné opatřit prostřednictvím Ředitelství služby cizinecké policie Praha, které žalovanou dne 29. 9. 2015 informovalo o probíhajících konzultacích žalobkyně s afghánským konzulem právě za účelem vydání příslušných dokladů.

Příkazem, vydaným žalovanou dne 30. 10. 2015, bylo rozhodnuto o propuštění žalobkyně ze zařízení pro zajištění cizinců, a to z důvodu uplynutí zákonné lhůty pro její zajištění. K jejímu propuštění došlo dne 3. 11. 2015.

Správností, respektive zákonností napadeného rozhodnutí, se Nejvyšší správní soud zabýval při věcném posouzení ostatních kasačních námitek vztahujících se k prodloužení zajištění stěžovatelky za použití ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení 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 nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Z dikce ustanovení § 124

odst. 3 zákona o pobytu cizinců se podává, že doba trvání zajištění se stanoví s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění. Policie je oprávněna dobu zajištění prodloužit, pokud je to nezbytné k pokračování přípravy výkonu správního vyhoštění. Podle ustanovení § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců je policie po celou dobu povinna zkoumat, zda podmínky zajištění i nadále trvají.

Podstata věci tedy spočívá v otázce aplikovatelnosti vnitrostátní právní úpravy, týkající se zajištění cizince, které představuje mimořádný institut umožňující policii zásadním způsobem zasáhnout do práva na osobní svobodu. Toto právo je jednou ze základních součástí nedotknutelnosti člověka a je výslovně zaručeno v článku 8 Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, kterou je ve smyslu judikatury Ústavního soudu i Evropská úmluva, jakožto ratifikovaná a vyhlášená smlouva o lidských právech a základních svobodách (dále jen Úmluva); k tomu srov. zejména nálezy ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, publikovaný pod č. 403/2002 Sb. či nálezy ze dne 15. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 752/02, publikovaný pod č. 54, sv. 30, str. 65 Sb. n. u. US, oba dostupné též z <http://nalus.usoud.cz>.

Úmluva upravuje právo na svobodu a osobní bezpečnost v článku 5, který má výsadní postavení, neboť osobní svoboda je jedním z nejdůležitějších základních práv. Jeho důležitost je navíc zdůrazněna tím, že na rozdíl od dalších základních práv, která chrání tělesnou bezpečnost jednotlivce – právo na život (čl. 2) či právo nebýt mučen (čl. 3), je do práva na osobní svobodu v praxi poměrně často zasahováno právě v souvislosti s realizací nejrůznějších případů zbavení osobní svobody, mezi které patří též zajištění cizince za účelem správního vyhoštění. Jedná se o takový zásah do osobní svobody cizince, který může být proveden „*pouze v souladu se zákony, Ústavou a Listinou a v neposlední řadě s Úmluvou, již je Česká republika vázána*“, jak vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, publikovaném pod č. 115, sv. 53, str. 427 Sb. n. u. US, v němž se zabýval ústavností právní úpravy zajištění cizince za účelem správního vyhoštění.

Jednotlivé typové případy dovoleného zbavení osobní svobody jsou taxativně vypočteny v článku 5 odst. 1 písm. a) až f) Úmluvy, přičemž zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je zařaditelné pod poslední z nich: „*zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území, nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání*“.

Dané ustanovení je důsledkem toho, že jednotlivé státy mají zcela legitimní zájem kontrolovat vstup cizinců na své území, jakož i jejich další pobyt a vycestování, jenž vychází z ustáleného mezinárodního práva a obsahuje v sobě i oprávnění zajistit cizince za účelem správního vyhoštění. Zajištění těchto cizinců, včetně žadatelů o azyl (mezinárodní ochranu), tak může být slučitelné s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, což ovšem ještě samo o sobě není dostatečné pro přijetí závěru, že zbavení osobní svobody proběhlo v souladu se všemi požadavky čl. 5 Úmluvy. Zbavení svobody totiž musí být především v souladu se základním cílem citovaného článku, kterým je chránit právo na osobní svobodu a zajistit, aby jí nikdo nebyl svévolně zbaven, jak připomněl Evropský soud pro lidská práva mj. v rozsudku ze dne 27. 11. 2008 ve věci Rashed vs. Česká republika, č. 298/07, přístupném z <http://echr.coe.int>.

pokračování

Zabránit svévolnému a neospravedlnitelnému zbavení svobody je tak nutno považovat za koncept, který je klíčový, a to nejen ve vztahu k jednotlivým případům zbavení svobody, ale vůbec k celému článku 5 Úmluvy, který právě pro účely jeho dodržení definuje v odst. 2, 3 a 4 určitá práva osob zbavených svobody. Konkrétně v článku 5 odst. 4 Úmluvy je stanoveno obecné právo každého, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné. Jedná se o právo, kterého se mohou dovolávat všechny osoby zadržené z jakéhokoli důvodu uvedeného v čl. 5 odst. 1 Úmluvy, tj. i cizinci v případě zajištění za účelem správního vyhoštění. V situacích, kdy cizinci bylo vydáno rozhodnutí o zajištění správním orgánem, přitom nabývá čl. 5 odst. 4 Úmluvy na významu, neboť garantuje přezkoumání takového rozhodnutí nezávislým soudem, který musí mít pravomoc nařídít propuštění, jak judikoval Evropský soud pro lidská práva nejnověji v rozsudku ze dne 25. 10. 2012 ve věci Buishvili vs. Česká republika, č. 30241/11. Urychlená možnost soudní kontroly v tomto směru představuje záruku zákonnosti správního rozhodnutí o zajištění cizince.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu představuje odůvodnění rozhodnutí o zajištění (a též prodloužení zajištění cizince) relevantní faktor při posuzování, zda zbavení svobody dotčené osoby bylo či nebylo svévolné. Nejdůležitější částí rozhodnutí o zajištění cizince je sice ta část výroku, jíž se vyslovuje samotné zajištění, avšak jeho obligatorní součástí je též určení doby trvání zajištění, které má povahu vedlejšího ustanovení. Řádně odůvodněny přitom musí být všechny části výroku tohoto správního rozhodnutí, tj. i jeho vedlejší ustanovení, a to tím spíše, že stanovení doby trvání zajištění je ovládáno správním uvážením, při jehož výroku by měla být brána v úvahu nejen předpokládaná složitost přípravy výkonu správního vyhoštění, ale i další meze vlastní pro výkon veřejné moci v právním státě, jako je zákaz diskriminace či respekt k principu proporcionality. Ostatně i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva plyne, že délka zajištění nesmí přesáhnout dobu přiměřenou vzhledem ke sledovanému cíli; viz stěžovatelkou citované rozhodnutí velkého senátu ze dne 29. 1. 2008 ve věci Saadi vs. Velká Británie, č. 13229/03.

Nejvyšší správní soud dále předesílá, že zajištění za účelem správního vyhoštění, upravené v ustanovení § 124 zákona o pobytu, představuje implementaci článku 15 stěžovatelem citované Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále též „návrátová směrnice“). Podle článku 15 odst. 1 návratové směrnice *„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) hrozí nebezpečí skrývání se nebo b) dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje. Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění.“*

Z výše popsaného skutkového stavu vyplývá, že žalovaná prodloužení doby zajištění odvíjela od předchozího rozhodnutí o zajištění stěžovatelky. Nejvyšší správní soud opakovaně vyslovil, 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 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“ (viz rozsudky ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 90/2011 – 124, publikovaný pod č. 2936/2013 Sb. NSS, nebo č. j. 1 As 71/2012 – 46, případně rozsudek č. j. 2 As 115/2013 – 59).

K obsahu první námitky, uvedené v kasační stížnosti, podle níž nepřiměřenost materiálních podmínek zajištění stěžovatelky vedla k porušení článku 5 odst. 1 Úmluvy, je třeba uvést, že stěžovatelka v podané žalobě tvrdila, že Zařízení pro zajištění cizinců neskýtá dostatečné podmínky pro realizaci zajištění cizinců. K tomuto tvrzení žalobkyně blíže poukázala na neadekvátnost ubytování, nedostatečnou zdravotní pomoc, absenci volnočasových aktivit, nedostatečnost stravování a rovněž na nekvalifikovanost tamějšího personálu.

Krajský soud při vypořádání této námitky, která byla součástí již žalobních námitek, uvedl, že podle ustanovení § 130 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, zařízení provozuje Ministerstvo vnitra prostřednictvím jím zřízené organizační složky. Touto organizační složkou je Správa uprchlických zařízení (viz statut organizační složky státu schválený Ministerstvem vnitra dne 17. 9. 2002 pod č. j. UT-241/2002). Z článku II odst. 1 písm. e) statutu Správy uprchlických zařízení vyplývá, že na základě dohody s Policií ČR zajišťuje služby při provozování zařízení pro zajištění cizinců podle zákona o pobytu cizinců. Z článku II odst. 2 písm. i) statutu dále vyplývá, že Správa uprchlických zařízení zabezpečuje služby související s ubytováním cizinců v zařízení pro zajištění cizinců. Z uvedeného krajský soud dovodil, že žalobcem poukazované nedostatky Zařízení pro zajištění cizinců nespádají pod zákonnou pravomoc žalované, nýbrž pod pravomoc Správy uprchlických zařízení a namítanou nezákonnost rozhodnutí o prodloužení zajištění z důvodu nepřiměřenosti materiálních podmínek zajištění nelze pro nedostatek pravomoci žalované v této oblasti vůbec dovozovat. K namítaným nedostatkům předmětných zařízení krajský soud nad rámec uvedl, že je věcí moci výkonné jako celku, aby lidsko-právní imperativy týkající se zajištění cizinců byly respektovány a aby byla učiněna příslušná opatření, vedoucí k zabránění porušování těchto lidských práv.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu s těmito závěry nelze souhlasit do té míry, že v případě zjištěných, osvědčených či prokázaných nedostatečných podmínek pro realizaci zajištění je to právě správní orgán, který rozhoduje o zajištění a jeho prodloužení, komu ustanovení § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců ukládá povinnost posuzovat zákonné podmínky zajištění. Lze si proto představit situaci, kdy úroveň materiálních podmínek zajištění bude předmětem dokazování ve správním řízení. Zároveň lze přisvědčit stěžovateli, pokud tvrdí, že jestliže tyto podmínky dostupné v určitém zařízení pro zajištění cizinců příslušným mezinárodním smlouvám neodpovídají, může správní orgán o zajištění rozhodnout jen tehdy, proběhne-li výkon zajištění v jiném zařízení a není-li takového zařízení, pak k zajištění cizince nesmí dojít. Bylo-li rozhodnutí o zajištění přesto vydáno, je povinností soudu na návrh cizince takové rozhodnutí zrušit.

pokračování

Zároveň je však třeba zdůraznit, že stěžovatelka formulovala tuto námitku v obecné rovině, když již v podané žalobě pod bodem III/1 nejprve zdůrazňovala dílčí závěry z judikatury Evropského soudu pro lidská práva a skutečnost, že požadovaný standard zacházení s osobami zbavenými svobody vychází i z mezinárodně uznávaných standardů, definovaných jinými orgány a organizacemi, přičemž podle tvrzení stěžovatelky ústřední úlohu hrají doporučení Evropského výboru pro zabránění mučení a nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání (zkráceně CPT). Pokud však jde o zcela konkrétní námitky, které by bylo možno vztáhnout k nyní posuzované věci, tj. k tvrzení stěžovatelky ohledně jejích skutečných podmínek, namítala stěžovatelka v podané žalobě nedostatečnost uzpůsobení prostoru, který žalobkyně obývá (namítala, že ZZC navozuje dojem vězeňského prostředí), nedostatečnost přístupu k právní pomoci (k prvnímu kontaktu s právníkem Asociace pro právní otázky imigrace došlo v případě žalobkyně po více než 70 dnech ode dne zbavení svobody, pouze dvě organizace situaci nezvládají a žalobkyně proti nemohla zpochybnit rozhodnutí o svém zajištění ze dne 8. 8. 2015), nedostupnost zdravotní péče (žalobkyně poukázala na absenci působení psychologa), nedostupnost volnočasových aktivit (není přístup k tisku a rozhlasu, přístup k televiznímu vysílání je omezený, nedostupnost vhodných druhů rekreace v podobě pohybových aktivit), sníženou dostupnost a přiměřenost stravy (nedostatek jídla, nemožnost konzumovat stravu do úplného nasycení, mnohahodinová přestávka mezi jídly) a nedostatečnou kvalifikovanost personálu zařízení (nedochází ke zprostředkování informací a služeb, nikdo nehovoří rodným jazykem zajištěných osob, absence trvalé přítomnosti tlumočníka, skutečnost, že ostrahu vykonávají zaměstnanci soukromé bezpečnostní agentury s malou schopností mezilidské komunikace bez garantované kvalifikace).

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou uvedenou námitku nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatelce je možné přisvědčit v tom, že bylo vhodné, aby její žalobní námitka, týkající se nepřiměřenosti materiálních podmínek zajištění stěžovatelky, byla krajským soudem vypořádána explicitně a jednoznačně. Z rozsudku krajského soudu však vyplývá, že se krajský soud s předmětnou námitkou vypořádal, byť tak učinil pouze nepřímo, a to tím, že uvedl, že posuzoval skutečnosti, které odůvodňují prodloužení zajištění, přičemž je shledal souladnými s relevantní judikaturou. Rovněž lze za daných okolností akceptovat konstatování krajského soudu, že při rozhodování o věci a odůvodnění svého rozhodnutí postupoval přiměřeně podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, publikovaného pod č. 1350/2007 Sb. NSS. Podle názoru zdejšího soudu tak nedošlo k opomenutí žalobní námitky v podobě odpovídající stěžovatelkou uváděné judikatuře a dílčí nedostatek odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku tak nepředstavuje vadu řízení, jež by mohla mít za následek jeho nezákonnost.

Argumentovala-li stěžovatelka v kasační stížnosti judikaturou Evropského soudu pro lidská práva ohledně vhodnosti, místa a podmínek, ve kterých je zajištění cizince realizováno, opírala tuto argumentaci především o rozsudek ze dne 23. 7. 2013 ve věci Suso Musa vs. Malta, a o rozsudek téhož soudu ze dne 19. 1. 2012 ve věci Popov vs. Francie. Stěžovatelka však v podané stížnosti neuvedla, v jakých konkrétních okolnostech spatřuje rozpor nyní posuzované věci s citovanými rozhodnutími. Soudy v obou případech konstatovaly, že „...aby zajištění nebylo možné označit jako svévolné, musí být provedeno v dobré víře; musí být úzce spojeno s konkrétním důvodem zajištění, místo a podmínky zajištění by měly být přiměřené i s ohledem na to, že opatření není aplikováno na osoby, které se

dopustily trestného činu, ale na cizince, kteří často v důsledku obav o svůj život uprchli ze země svého původu; délka zajištění by měla být přiměřená s ohledem na cíl, který zajištění sleduje. Musí tak existovat vztah mezi důvodem, o který je přípustné omezení osobní svobody opřeno, a místem a podmínkami detence.“

Nejvyšší správní soud neshledal uvedenou argumentaci stěžovatelky důvodnou a přílehlavou. V první řadě je třeba vzít v úvahu to, že jí citované rozsudky ESLP byly vydány v letech 2012 a 2013, tedy za zcela jiných podmínek, než v jakých došlo k zajištění a prodloužení zajištění stěžovatelky v posuzované věci. ESLP rozhodoval v době, kdy Evropu ještě nezasáhla uprchlická krize, v důsledku níž v roce 2015 musela Česká republika do některého z trojice detenčních zařízení umístit postupně 3.100 osob a například v srpnu 2015 do Evropy zamířilo okolo 190.000 běženců, z nichž branou některého z detenčních center v České republice prošlo celkem 1.125 osob (statistické zdroje z www.idnes.cz, přístup dne 11. 1. 2016).

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je dále třeba vzít v úvahu skutečnost, že stěžovatelka se na základě vlastního rozhodnutí ocitla na území České republiky v rozporu s jejím právním řádem, kdy neměla potřebné cestovní dokumenty a ani doklad, osvědčující její osobní totožnost. Není přitom rozhodné, že stěžovatelka považovala Českou republiku pouze za průjezdní zemi, protože směřovala – ryze z ekonomických důvodů – do Spolkové republiky Německo. Český právní řád chrání společnost před volným pohybem osob, u nichž nelze jednoduchým a jednoznačným způsobem prokázat jejich totožnost a obsahuje i právní instituty, jimiž se lze proti takovému nežádoucímu jevu bránit. Takovým je i institut zajištění cizince za účelem jeho správního vyhoštění a institut prodloužení takového zajištění podle ustanovení § 124 zákona o pobytu cizinců.

Byl-li tedy cizinec z uvedených důvodů zbaven osobní svobody a umístěn do zařízení k tomu určeného, nebyly předpoklady takového postupu v podobě, v jaké je vymezil ESLP ve výše citovaných rozsudcích, nikterak porušeny. Soud považuje za potřebné v této souvislosti podotknout, že nelze spravedlivě požadovat, aby podmínky pobytu stěžovatelky v zařízení pro zajištění cizinců byly významně kvalitativně vyššího stupně, než je tomu u zařízení, určených pro pobyt jiných osob, které se na území České republiky dopustily protiprávního jednání. Je zřejmé, že zařízení pro zajištění cizinců nesmí mít vnitřní režim podobný běžným věznicím; naopak, je třeba, aby cizinci tam držení mohli v rámci zařízení požívat co možná největší volnosti pohybu. Na druhé straně je zcela legitimní, pokud je účinně zajištěno, že cizinec nemůže nekontrolovaně uведенé zařízení opustit; přiměřeným opatřením zde jistě bude i zajištění důsledné a viditelné strážní služby vojenského typu. Co se týče samotné úrovně materiálního zabezpečení poskytovaného zařízením, je jistě třeba, aby cizincům tam drženým poskytlo přístřeší, hygienické podmínky, stravu a zdravotní péči na lidsky důstojné úrovni. V žádném případě však není nezbytné poskytovat komfort na úrovni průměrných životních podmínek v České republice či dokonce na úrovni hotelových služeb. Cizinci musí rovněž strpět jistě nepohodlí, nedostatek soukromí i to, že jejich život v zařízení nebude naplněn aktivitou a zábavou. S každým člověkem musí být v České republice zacházeno lidsky důstojným způsobem; to však v žádném případě neznamená, že má bez dalšího nárok na životní komfort v naší zemi obvyklý.

pokračování

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud sice nemohl přisvědčit názoru krajského soudu, vyjádřenému v napadeném rozsudku, že zkoumání podmínek zajištění není v pravomoci Policie České republiky, ale s ohledem na výše uvedené a pro posuzovanou věc zcela specifické okolnosti bylo možno dovodit správnost závěru správních orgánů i krajského soudu, že podmínky pro vydání rozhodnutí o prodloužení zajištění cizince za účelem jeho správního vyhoštění byly v případě stěžovatelky splněny. Ani Nejvyšší správní soud tak nezjistil takovou okolnost, která by nasvědčovala existenci objektivně zjiřitelné skutečnosti, v jejímž důsledku by pobyt stěžovatelky v zařízení pro zajištění cizinců nebyl z důvodu nepřiměřených materiálních podmínek možný.

Jako jedinou zcela konkrétní a určitou okolnost, v níž stěžovatelka shledala porušení podmínek zajištění, zmínila v podané kasační stížnosti shodně jako v žalobě námitku neadekvátního zajištění právní pomoci zajištěným cizincům, v důsledku které se jí nedostalo možnosti zpochybnit již rozhodnutí o svém zajištění, neboť jí po dobu nejméně sedmdesáti dnů ode dne vydání rozhodnutí o zajištění nebyla poskytnuta adekvátní právní pomoc, a proto se nemohla účinně bránit proti tomuto rozhodnutí. Krajský soud k této námitce uvedl, že porušení článku 5 odst. 4 Úmluvy, kdy žalobkyně v důsledku nedostatečné právní pomoci v zařízení pro zajištění cizinců nebyla schopna zpochybnit rozhodnutí o svém zajištění, neshledal, respektive že tato okolnost rovněž nemůže být předmětem soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu o prodloužení zajištění žalobkyně za účelem jejího správního vyhoštění. Soud vyslovil závěr, že pokud by žalobkyni bylo bráněno v přístupu k právní pomoci ze strany správních orgánů, mohla by tato skutečnost být předmětem přezkumu v rámci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle ustanovení § 82 a následujících s. ř. s. Tuto možnost však žalobkyně ke dni rozhodování soudu, tedy v době, kdy je řádně zastoupena právním zástupcem, nevyužila, jak vyplývá z obsahu správního spisu i z obsahu žaloby.

Nejvyšší správní soud nesdílí závěr krajského soudu o tom, že stěžovatelka mohla využít institutu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle ustanovení § 82 a následujících s. ř. s., neboť si lze jen stěží představit způsob, jakým by mohl cizinec, neznalý právního řádu České republiky a pobývajíc v uzavřeném zařízení pro zajištění cizinců takovou žalobu formulovat.

Při úvahách o důvodnosti této stížní námitky vyšel Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu, z něhož je patrné, že při vydání rozhodnutí o zajištění dne 8. 8. 2015, č. j. KRPC-112927-12/ČJ-2015-020023, byl stěžovatelce jeho obsah tlumočen tlumočnickem z jazyka perského, o tlumočení právě z tohoto jazyka stěžovatelka v předcházejícím řízení správní orgán výslovně požádala. Stěžovatelce bylo zároveň s rozhodnutím o jejím zajištění za účelem správního vyhoštění poskytnuto poučení o nemožnosti uplatnění opravných prostředků s odkazem na ustanovení § 124 odstavec 2 zákona o pobytu cizinců, poučení o možnosti podat žádost o propuštění ze zajištění (ustanovení § 129a odstavec 1 zákona o pobytu cizinců) a též poučení o možnosti podat ve třicetidenní lhůtě žalobu ve správním soudnictví u krajského soudu, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci rozhodl (§ 172 zákona o pobytu, § 65 a následující s. ř. s.). Podle úředního záznamu Policie České republiky ze dne 8. 8. 2015 stěžovatelka nevyužila možnosti žádat o vyrozumění další osoby a nevyužila práva na poskytnutí součinnosti k zajištění právní pomoci na vlastní náklady podle ustanovení § 24 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Součástí tohoto úředního záznamu byla i písemnost „Práva

osoby omezené na svobodě“, z níž Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka byla poučena mimo jiné i o svém právu kontaktovat právního zástupce a právu na poskytnutí právní pomoci. Z obsahu spisového materiálu nevyplývá, že by stěžovatelka v době ode dne svého zajištění dne 8. 8. 2015 až do dne 30. 10. 2015, kdy byl správním orgánem vydán příkaz k propuštění cizince ze zařízení pro zajištění cizinců, učinila jakýkoli úkon, kterým by se domáhala využití svého práva na poskytnutí součinnosti k zajištění právní pomoci. Nic totiž nebránilo stěžovateli podat správní žalobu proti rozhodnutí o zajištění třeba i po uplynutí zákonem stanovené lhůty s odůvodněním, že jí dříve nebyla poskytnuta potřebná kvalifikovaná právní pomoc.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za potřebné upozornit žalovanou na skutečnost, že jí poskytované poučení v napadeném rozhodnutí o prodloužení zajištění již nelze považovat za aktivní v části, týkající se oprávnění cizince podat podle ustanovení § 200o až § 200u zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen o. s. ř.) u příslušného okresního soudu návrh, aby soud nařídil jeho propuštění. Uvedená právní úprava byla s účinností ode dne 1. 1. 2014 zrušena podle článku I zákona č. 293/2013 Sb., kterým se mění občanský soudní řád a některé další zákony. Tato vada však podle názoru Nejvyššího správního soudu nemá žádný dopad na zákonnost rozhodnutí správního orgánu.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavřel, že k faktickému zásahu do práv stěžovatelky v důsledku nedostatečných materiálních podmínek v zařízení pro zajištění cizinců nedošlo.

Třetím bodem podané kasační stížnosti brojila stěžovatelka proti závěru krajského soudu o nedůvodnosti její námitky proti postupu žalované, která se v napadeném rozhodnutí údajně nikterak nezabývala realizovatelností vyhoštění. K tomuto stěžovatelka blíže poukazovala na skutečnost, že se žalované v době od 8. 8. 2015, kdy byla žalobkyně zajištěna, do 2. 10. 2015 nepodařilo opatřit její cestovní doklad. Stěžovatelce je navíc známo, že se Policii ČR v době od 1. 1. 2015 do 30. 9. 2015 nepodařilo zrealizovat žádné z celkem 47 správních vyhoštění státních příslušníků Afghánistánu. Podle názoru stěžovatelky mohla žalovaná k prodloužení zajištění přistoupit pouze v případě, že existuje reálný předpoklad, že cizinec může být do své země v době trvání zajištění skutečně vyhoštěn.

Nejvyšší správní soud na základě obsahu správního spisu ověřil, že po zajištění stěžovatelky na základě rozhodnutí žalované ze dne 8. 8. 2015 byly podklady k ověření totožnosti cizince u příslušného zastupitelského orgánu zaslány Ředitelství služby cizinecké policie. Daný postup byl zvolen, neboť správní orgán provádí ověření totožnosti cizince prostřednictvím Ředitelství služby cizinecké policie. To oslovilo ve věci ověření totožnosti stěžovatelky a vydání dokladu pro návrat do domovského státu Velvyslanectví Islámské republiky Afghánistán přípisem ze dne 21. 8. 2015, č. j. KRPC-112927-34/ČJ-2015-020023. Správní orgán obdržel od Ředitelství služby cizinecké policie v Praze sdělení, podle něhož probíhají konzultační pohovory stěžovatelky s konzulem Afghánské islámské republiky.

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, dostupného na www.nssoud.cz, má správní orgán povinnost

pokračování

zabývat se v řízení o zajištění cizince možnými překážkami správního vyhoštění, vycestování nebo předání 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 překážky před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince alespoň potencionálně 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.

Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci neshledal žádný důvod se od uvedených závěrů jakkoli odchýlit, neboť nepochybně dopadají i na rozhodování o prodloužení doby zajištění cizince. Nelze však zároveň přehlédnout, že rozšířený senát v bodech 25 až 27 citovaného usnesení dále uvedl: „Smyslem řízení o zajištění cizince není konečné posouzení otázky, zda má být tomuto cizinci uděleno správní vyhoštění nebo zda má být předán na základě mezinárodní smlouvy či má jinak nuceně vycestovat z území ČR, ale pouze vytvoření podmínek pro to, aby tento hlavní účel mohl být realizován a nebyl předem zmařen tím, že se cizinec bude skrývat či se jinak vyhýbat realizaci případného správního vyhoštění, předání či vycestování z území ČR. Rozšířený senát si je vědom rovněž toho, že časový prostor pro řízení o zajištění cizince je velmi omezený. Policista může cizince za stanovených podmínek zajistit podle ustanovení § 27 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o Policii ČR“). O tomto zajištění musí být bezodkladně informován správní orgán, který rozhoduje o ukončení pobytu na území ČR nebo o správním vyhoštění. Celkově může zajištění podle § 27 zákona o Policii ČR trvat nanejvýš 48 hodin od okamžiku omezení osobní svobody. Do té doby tedy musí být vydáno a cizinci doručeno rozhodnutí o jeho zajištění za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců. Postupuje-li policie podle § 129 zákona o pobytu cizinců, může cizince zajistit za účelem jeho předání nebo průvozu bez vydání rozhodnutí na dobu nejvýše 48 hodin, u průvozu leteckou cestou na dobu nejvýše 72 hodin. Má-li trvat zajištění déle, musí být vydáno rozhodnutí o zajištění. Obdobně podle § 124b odst. 3 zákona o pobytu cizinců, nelze-li vycestování cizince z území uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin, je policie povinna vydat v řízení o zajištění cizince za účelem vycestování rozhodnutí. Lze tedy uzavřít, že správní orgán má povinnost se zabývat v řízení o zajištění cizince možnými překážkami správního vyhoštění, předání nebo vycestování tohoto cizince v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo kdy před rozhodnutím o zajištění cizince vyšly najevo. V takové situaci je správní orgán povinen možné překážky správního vyhoštění, předání nebo vycestování cizince před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a, jak již konstatoval první senát v citovaném rozsudku ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 – 61, publikovaném pod č. 1850/2009 Sb. NSS, učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, předání nebo vycestování cizince alespoň potenciálně možné.“

V nyní posuzované věci soud dospěl k závěru, že specifikovaná doba, po kterou od doby rozhodnutí o zajištění stěžovatelky trvalo zpracování a odeslání žádosti příslušnému zastupitelskému úřadu, se může jevit jako delší, než bylo nezbytně nutné, avšak s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci neshledal Nejvyšší správní soud, že by pouze na základě této prodlevy bylo možné konstatovat, že správní orgány nepostupovaly při přípravě vyhoštění stěžovatelky s náležitou pečlivostí.

Žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 8. 8. 2015 stanovil celkovou dobu pro zajištění s ohledem na přibližnou dobu, za kterou zastupitelský úřad zpravidla ověří totožnost a

vystaví náhradní cestovní doklad, a dobu, po kterou trvá vyřízení nezbytných formalit. Dobu, kterou vyřízení žádosti zastupitelským úřadem trvá, nemůže Policie České republiky bezprostředně ovlivnit. Příslušný zastupitelský úřad, jak v dalším průběhu řízení vyšlo najevo, nevyřídil žádost Policie České republiky ani v průběhu třiceti dnů, o které bylo zajištění stěžovatelky prodlouženo. Z tohoto postupu zastupitelského úřadu v nynějším případě však nelze v žádném případě dovodit, jak má za to stěžovatelka, že by mělo být od počátku zajištění jasné - či že by tak mělo vyjít najevo v průběhu zajištění, že spolupráce s tímto zastupitelským úřadem nutně nepovede k žádnému výsledku, pročez by správní orgán neměl s ohledem na faktickou nevyhostitelnost stěžovatelky k jejímu zajištění vůbec přistupovat. Žalovaný na základě dřívějších zkušeností ze spolupráce s velvyslanectvím Afghánské islámské republiky měl naopak snahu v intencích článku 15 odstavec 1 návratové směrnice stanovit co nejkratší dobu zajištění, což v daném případě posléze vedlo k prodloužování této doby. Z napadeného rozhodnutí žalované rovněž nevyplývá, že ověření totožnosti cizinky a vystavení cestovního dokladu zastupitelským úřadem trvá právě šedesát dní, ale jen to, že se jedná o dobu obvyklou pro vyřízení předmětných formalit.

Samotná rozhodnutí o zajištění stěžovatelky a o prodloužení doby zajištění pak z hlediska svého odůvodnění vyhovují požadavkům vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 – 79, dostupném na www.nssoud.cz, neboť žalovaná ve smyslu ustanovení § 68 odstavce 3 správního řádu svá rozhodnutí řádně odůvodnila, a to mj. s ohledem na výčet předpokládaných úkonů potřebných k realizaci vyhoštění a s uvedením odhadu jejich časové náročnosti a zohlednění složitosti případu výkonu správního vyhoštění.

V souvislosti s uvedeným je možné poznamenat, že ke složitosti předmětného případu nepochybně a nemalou měrou přispělo právě to, že stěžovatelka neměla platný cestovní doklad a při zadržení na území České republiky se nemohla prokázat jakýmkoli průkazem totožnosti (a to bez jakéhokoli smysluplného, pochopitelného vysvětlení). Žalovaná při rozhodování o zajištění stěžovatelky a prodloužení doby zajištění rovněž zvažovala, zda by namísto zajištění nepřicházelo v úvahu uložení zvláštních opatření za účelem vycestování podle ustanovení § 123b zákona o pobytu; s ohledem na odůvodněné obavy z pokračování v neoprávněném pobytu na území České republiky nebo na území členských států Evropské unie a při zohlednění osobních poměrů stěžovatelky však bylo na místě rozhodnout o jejím zajištění. Není-li ze strany cizince potřebná součinnost poskytnuta, lze nepochybně využít - za splnění dalších zákonem stanovených podmínek - maximální zákonem stanovený horní limit doby zajištění právě z toho důvodu, že existují rozdíly v přístupu zemí původu cizince k ověření různých informací o zajištěných osobách a proto platí, že čím méně cizinec v rámci řízení o zajištění spolupracuje, tím obtížnější i časově náročnější je ověřování nezbytných informací o jeho osobě. Nedostatek informací o totožnosti osoby je přitom takovým typem komplikace realizace vyhoštění, který může kdykoli odpadnout (cizinec se například rozhodne údaje o sobě dále netajit, případně potřebné informace poskytne jiná, například společnická osoba).

Právě proto, že se jedná o podstatný zásah do základních práv dané osoby, však judikatura správních soudů již v minulosti dovodila, že skutečnost, že s cizincem bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, nemůže sama o sobě odůvodnit jeho zajištění. Rozhodnutí o zajištění cizince vydává policejní orgán v časové tísní, což s sebou jistě nese

pokračování

určité zestručnění odůvodnění takového rozhodnutí, určité konkrétní skutečnosti odůvodňující jeho zajištění však uvést musí (stejně jako v řízení trestním při rozhodnutí o vzetí do vazby). Takovými skutečnostmi může být především to, že cizinec v minulosti hrubým způsobem porušil zákon o pobytu, a dále případy, kdy je evidován v evidenci nežádoucích osob (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, č. j. 4 Azs 235/2005 - 60) nebo – jako je tomu v nyní posuzovaném případě – existují konkrétní skutkové okolnosti, které neumožňují správnímu orgánu s jistotou osvědčit osobní totožnost cizince pro chybějící doklady.

Dalším důležitým aspektem ochrany cizinců před případným nezákonným postupem správních orgánů při jejich zajišťování je požadavek, aby zbavení osobní svobody podléhalo rychlému soudnímu přezkumu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2009, č. j. Aprk 12/2009 - 29). Krajský soud v daném případě přezkoumal rozhodnutí o prodloužení zajištění stěžovatelky, učinil tak v relativně krátké době po podání žaloby a své závěry shrnul do podrobně odůvodněného rozsudku. Nejvyšší správní soud přitom jeho závěry považuje za přesvědčivé.

Stěžovatelka namítala, že zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců neplní v jejím případě svůj účel, neboť existují důvodné pochybnosti o realizovatelnosti jejího vyhoštění. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že ve svém rozsudku ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 - 61, sice konstatoval, že „je třeba trvat na tom, aby správní orgány při rozhodování o zajištění cizince zvážily, zda je výkon správního vyhoštění alespoň potenciálně možný.“ Z toho však nelze dovozovat, jak *de facto* činí stěžovatelka, že je nutné postavit najisto, že vyhoštění cizince zajišťovaného podle uvedeného ustanovení bude skutečně možné. Postačí posouzení potenciality vyhoštění. Ostatně, jak již bylo uvedeno výše, rozhodnutí o zajištění cizince je rozhodnutím přijímaným správním orgánem v časové tísní, striktní lhůty jsou ode dne 1. 1. 2011 stanoveny také pro soudní přezkum takového rozhodnutí. Je tedy zřejmé, že ani správní orgán ani soud nemají v těchto řízeních prostor k podrobnějšímu posouzení dané otázky. Podstatné ovšem je i to, že v případě stěžovatelky nevyšla najevo žádná konkrétní zjištění o skutečnostech představujících reálné překážky provedení správního vyhoštění.

Krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku dostatečně určitě a srozumitelně vyjádřil ke skutkovým i právním okolnostem, v nichž spatřuje nedůvodnost této námítky stěžovatelky. Zabýval se obecně známými skutečnostmi, že součinnost se zeměmi třetího světa, mezi které Afghánistán patří, není pružná a rychlá, když se pohybuje v řádech několika týdnů. Zdůraznil, že v případě žalobkyně bylo zapotřebí ověřovat její totožnost v zemi původu a vystavovat jí náhradní cestovní doklad a oprávněně uzavřel, že tato skutečnost nemůže automaticky vést k závěru, že realizace správního vyhoštění žalobkyně nebude možná. Žalovaná vydání cestovních dokladů pro žalobkyni během doby, po kterou byla žalobkyně zajištěna, předpokládala a z tohoto důvodu ji také prodloužila. Krajský soud vážil i skutečnost, že žalobkyně sama svým negativním postojem vydání cestovních dokladů brání, což nelze považovat za okolnost, která by měla za následek závěr o nemožnosti realizace správního vyhoštění. Nedostatečnou spolupráci žalobkyně lze vysledovat z obsahu správního spisu, a to konkrétně z úředního záznamu žalované ze dne 20. 8. 2015, ze kterého vyplývá, že žalobkyně odmítla žalované sdělit bližší informace ke svému datu narození, k rodinným vazbám a stejně tak odmítla žalované upřesnit adresu svého bydliště. Nedostatečná součinnost žalobkyně je patrná rovněž z

žádosti žalované o zjištění totožnosti žalobkyně ze dne 21. 8. 2015, v níž se uvádí, že žalobkyně odmítla vyplnit a podepsat tiskopis o své totožnosti.

Žalovaná v rozhodnutí o prodloužení zajištění žalobkyně konstatovala, že důvody zajištění i nadále trvají, důvod k jeho ukončení tudíž není dán. Zároveň bylo žalovanou uvedeno, z jakého důvodu nepovažuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování podle ustanovení § 123b a § 123c zákona o pobytu za dostačující a rovněž zdůvodnila délku doby, po kterou bylo zajištění žalobkyně prodlouženo, když shledala prodloužení doby zajištění žalobkyně nezbytným, a to vzhledem k probíhajícímu procesu opatrování jejích cestovních dokladů. Konkrétně byly popsány úkony směřující k tomuto vydání, kdy Ředitelství služby cizinecké policie v Praze zprostředkovávalo pohovory žalobkyně s afghánským konzulem za účelem ověření její totožnosti a vydání dokladů. Nejvyšší správní soud tak ve shodě s krajským soudem na základě shora uvedených skutečností dospěl k závěru, že ani tato námitka není důvodná.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů neshledal důvodnou žádnou z námitek stěžovatelky, týkajících se tvrzených vad řízení před správním orgánem a nezákonnosti rozsudku krajského soudu.

Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným či nezákonným ani neshledal vadu řízení, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití ustanovení § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 21. ledna 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu