



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **K. S. I.**, zast. Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL. M. eur, advokátem, se sídlem Karolinská 654/2, Praha 8, proti žalovanému: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje**, se sídlem Masarykova 27, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 11. 2015, č. j. 42 A 28/2015 – 19,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 25. 9. 2015, č. j. KRPU-206572-12/ČJ-2015-040022 žalovaný zajistil žalobce podle ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů v platném znění (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), přičemž dobu zajištění stanovil na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobce byl dne 23. 9. 2015 v 16:20 hod. kontrolován hlídkou Policie ČR na silnici č. 13 mezi obcemi Varvažov a Žďárek, přičemž při kontrole nepředložil žádný doklad totožnosti, povolení k pobytu ani vízum, které by ho opravňovalo k pobytu na území České republiky. Žalobce v podaném vysvětlení uvedl, že z Iráku odcestoval začátkem září 2015 do Turecka a poté přes Bulharsko a Srbsko do Maďarska odkud za pomoci převaděče společně s dalšími uprchlíky

cestoval osobním vozidlem do Německa. V případě návratu do Iráku má obavy z tamního válečného konfliktu. Cílem žalobce bylo cestovat až do Švédska, kde má tetu a bratrance. Žalovaný proto z jednání žalobce dovodil existenci nebezpečí, že žalobce zmaří výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, neboť jeho předešlé jednání jednoznačně vykazuje známky úmyslného porušování a nedodržování právních norem v České republice i na území ostatních států Evropské unie. Od samého počátku žalobce cestoval bez platného cestovního dokladu a víza. Jeho cílem bylo Německo a dále chtěl pokračovat do Švédska, přičemž nikde nepožádal o mezinárodní ochranu. Z jednání žalobce tak lze předpokládat, že nehodlá respektovat a podrobit se právnímu opatření vydanému správním orgánem – správnímu vyhoštění s povinností opustit území České republiky a následně území členských států Evropské unie. Žalovaný má s ohledem na výše uvedené za to, že žalobce by svým jednáním mohl mařit, či podstatným způsobem ztížit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Z těchto důvodů žalovaný přistoupil k rozhodnutí o zajištění žalobce, neboť současně dovodil, že mírnější donucovací opatření by nebyla účinná a uložení zvláštních opatření za účelem vycestování podle § 123b zákona o pobytu cizinců je s ohledem na jednání žalobce nedostačující. V této souvislosti žalovaný dále zmínil, že žalobce nepředložil žádný doklad prokazující jeho totožnost a hlídce Policie ČR záměrně uváděl, že je státním příslušníkem Syrské arabské republiky se záměrem snadněji získat mezinárodní ochranu. Nelze dopustit, aby se na území České republiky svévolně pohybovaly osoby, které by v případě ukrývání nebylo možné dohledat. V případě žalobce nelze ani aplikovat zvláštní opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců, neboť nelze ověřit jeho totožnost a na území České republiky je poprvé, nemá zde žádné bydliště. Délka zajištění byla stanovena s ohledem na nutnost zajištění náležitostí nezbytných pro realizaci vyhoštění žalobce, protože nejdříve musí být ověřena jeho totožnost a zajištěn náhradní cestovní doklad. Současná nepřehledná a válečná situace v Irácké republice přitom neskýtá záruku rychlé spolupráce s tamními státními orgány. Zjištěné skutečnosti přitom nenásvědčují jakékoliv překážce ve vydání rozhodnutí o správním vyhoštění a vycestování žalobce z území České republiky.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítal nepřezkoumatelnost a nezákonnost tohoto rozhodnutí spočívající v tom, že se žalovaný nevypořádal s tím, zda existuje reálný předpoklad vyhoštění. Podle žalobce totiž z čl. 15 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále též „návratová směrnice“) a z čl. 5 odst. 1 Evropské úmluvy vyplývá identický požadavek, aby zajištění cizince za účelem vyhoštění bylo nařízeno pouze v případě, kdy existuje reálný předpoklad, že cizinec může být do své země v době trvání zajištění skutečně vyhoštěn. Tento požadavek se pravidelně objevuje i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, viz např. rozsudek ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 – 61. Z rozhodnutí správního orgánu proto musí být seznatelné, jaké okolnosti jej vedly k závěru, že předpoklad pro vyhoštění cizince v daném případě reálně existuje.

[3] Zdůvodnění existence reálného předpokladu pro vyhoštění je podle žalobce úzce svázáno s odůvodněním doby, po kterou má být cizinec zajištěn, neboť zajištění cizince má být stanoveno na přesně takovou dobu, ve vztahu k níž existuje reálný předpoklad, že bude vyhoštěn. V této souvislosti žalobce poukázal na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 – 79. Žalobce dále žalovanému

pokračování

vytknul, že ve svém rozhodnutí neuvádí, zda a kolik úspěšných vyhoštění do Iráku realizoval a jak dlouho taková realizace trvala. Žalobci je přitom známo, že za období od 1. 1. 2015 do 30. 9. 2015 bylo občanům Iráku uloženo 23 správních vyhoštění, realizováno však nebylo ani jediné. Žalobce rovněž namítal, že mu byla stanovena nestandardně dlouhá doba zajištění v délce 90 dnů, aniž by byla řádně odůvodněna.

[4] Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 9. 11. 2015, č. j. 42 A 28/2015 – 19, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud v první řadě konstatoval, že smyslem řízení o zajištění cizince není konečné posouzení otázky, zda má být tomuto cizinci uděleno správní vyhoštění, 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 z území ČR. Správní orgán tak má povinnost se zabývat v řízení o zajištění cizince možnými překážkami správního vyhoštění cizince v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo kdy před rozhodnutím o zajištění vyšly najevo. Krajský soud s ohledem na úvahu žalovaného týkající se otázky reálnosti samotného provedení vyhoštění žalobce dospěl k závěru, že se žalovaný otázkou možnosti samotného provedení vyhoštění žalobce zabýval a že v rámci podkladů, které byly v době vydání rozhodnutí žalovaného k dispozici, dospěl k závěru, že nebyly zjištěny žádné objektivní skutečnosti, které by bránily realizaci správního vyhoštění a tedy správní vyhoštění je reálně proveditelné. S tímto závěrem se krajský ztotožnil, přičemž podotknul, že žalobce v podané žalobě neuvedl žádnou konkrétní objektivní skutečnost, která by znemožňovala realizaci správního vyhoštění žalobce do země jeho původu.

[5] Žalobcovu argumentaci statistikou týkající se osob, kterým bylo uloženo správní vyhoštění, označil krajský soud za nepříhodnou, neboť nic nevypovídá o důvodech a příčinách, pro které nedošlo k realizaci vyhoštění, ani nedokládá, že by ve vztahu konkrétně k žalobci existovala nějaká objektivní skutečnost, která by vylučovala možnost realizace případně uloženého správního vyhoštění. Délka zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění byla podle krajského soudu v daném případě dostatečně odůvodněna, přičemž samotnou dobu zajištění shledal soud přiměřenou skutkovým okolnostem daného případu.

[6] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., kterou doplnil podáním ze dne 3. 1. 2016. Stěžovatel v první řadě namítal, že krajský soud porušil § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 15 odst. 4 návratové směrnice a čl. 5 odst. 1 Úmluvy. Podle stěžovatele je nesporné, že existence reálného předpokladu vyhoštění představuje jednu z podmínek zajištění cizince za účelem správního vyhoštění. Tato podmínka sice nevyplývá přímo ze zákona o pobytu cizinců, je nicméně jednoznačně dovozována judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 – 61, publ. pod č. 1850/2009 Sb. NSS a usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, publ. pod č. 2524/2012 Sb. NSS) a také judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (rozhodnutí ve věci *A. a ostatní v. Velká Británie* ze dne 19. 2. 2009, č. 3455/05). Stejnou podmínku výslovně stanoví i čl. 15 odst. 4 návratové směrnice.

[7] Stěžovatel dále rozhodnutí žalovaného vytknul, že není individualizované, neobsahuje náležitosti uvedené v § 68 odst. 3 správního řádu a není v něm vyjmenován jediný podklad pro rozhodnutí, na základě kterého by si správní orgán mohl učinit kvalifikovaný závěr o tom, zda předpoklad pro vyhoštění do Iráku je či není v případě stěžovatele reálný. Úsudek žalovaného, zda vyhoštění stěžovatele do Iráku nebrání některý z důvodů vylučujících vycestování uvedený v § 179 odst. 2 písm. b) či c) zákona o pobytu cizinců je podle stěžovatele nepodložený. Tato obava se přitom jeví jako důvodná zejména s ohledem na probíhající vnitrostátní konflikt v Iráku s tzv. Islámským státem. V této souvislosti stěžovatel uvedl, že primární odpovědnost za posouzení důvodů vylučujících vycestování neleží na žalovaném ale na Ministerstvu vnitra, které na žádost policie vydává v tomto směru stanovisko. V posuzované věci však toto stanovisko bylo vydáno až 29. 9. 2015, tj. čtyři dny poté, co bylo vydáno rozhodnutí o zajištění. Povinností žalovaného však bylo vyžádat si závazné stanovisko ministerstva o možnosti vycestování stěžovatele předtím, než o jeho zajištění rozhodl. Takovýto postup ostatně navrhuje i Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150. Za těchto okolností tak byl žalovaný podle stěžovatele povinen učinit si úsudek o možnosti vyhoštění sám a opatřit si za tímto účelem relevantní podklady pro rozhodnutí v rozsahu stanoveném v § 3 správního řádu. Nic takového však neučinil. Stejný závěr platí i o odůvodnění existence reálného předpokladu pro vyhoštění z důvodu, že stěžovatel nedisponuje platným cestovním dokladem.

[8] Další okolností zpochybňující vyhoštění stěžovatele byla absence jeho cestovního dokladu spojená se skutečností, že získávání náhradního cestovního dokladu se u občanů Iráku dlouhodobě nedaří. Pokud by tvrzení stěžovatele o absenci reálného předpokladu pro získání náhradního cestovního dokladu bylo považováno za pravdivé, došlo by podle jeho názoru ke vzniku objektivní překážky faktické povahy, která by realizaci vyhoštění bránila. Zajištění by tím ztratilo opodstatnění, neboť bez cestovního dokladu nelze uskutečnit vyhoštění. Stejně jako již v řízení před krajským soudem stěžovatel poukázal na statistické údaje dokládající, že správní vyhoštění občanů Iráku nejsou realizována. Dlouhodobý nepříznivý trend v realizaci nuceného vyhošťování osob do Iráku byl žalovanému znám již v době vydání rozhodnutí o zajištění a bylo proto nutné uvést důvody svědčící ve prospěch existence reálného předpokladu pro vyhoštění již v odůvodnění rozhodnutí o zajištění. Krajský soud ke statistickým informacím nepřihlédl a navzdory těmto informacím dospěl k závěru, že předpoklad vyhoštění stěžovatele byl reálný v době vydání rozhodnutí žalovaného. Tím zatížil své rozhodování vadou, pro kterou je nutné považovat jeho rozsudek za nezákonný. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z vyjádření stěžovatele ve správním řízení je zřejmé, že z Iráku odešel kvůli tamnímu válečnému konfliktu a ze strachu před hrozbou Islámského státu. Neuvedl však žádné konkrétní nebezpečí, které mu hrozí, či zda byl v oblasti bojů. S ohledem na tvrzení stěžovatele, že hodlá o azyl požádat až ve Švédsku, má žalovaný za to, že stěžovatel se pouze snaží získat ekonomickou výhodu ve státě se silným systémem sociálního zabezpečení, nikoli zachránit svůj život. Ani na území ČR nevyužil možnosti ochrany a požádal o dobrovolný návrat do Iráku. Ze statistických údajů předestřených stěžovatelem nevyplývá žádná informace o úspěšnosti

pokračování

vydávání náhradních cestovních dokladů k vycestování. V žádném případě nelze hovořit o důvodech znemožňujících vycestování, neboť žalovaný nemá žádné informace, že by Irák nevydával náhradní cestovní doklady a ani v případě stěžovatele nebyl důvod se domnívat, že v jeho případě nebude náhradní cestovní doklad vydán. Správnost prvotního úsudku žalovaného o reálnosti správního vyhoštění stěžovatele dokládá i jeho realizace dne 18. 12. 2015 letecky z Prahy přes Istanbul do Sulaymaniyah. Podařilo se taktéž plně ověřit totožnost stěžovatele, byť po celou dobu řízení uváděl, dle názoru žalovaného úmyslně, jinou totožnost. Rovněž se podařilo zajistit vystavení náhradního cestovního dokladu nutného k realizaci správního vyhoštění.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že se stěžovatel dovolává důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podle § 124 odst. 1 písm. b) 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 nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

[14] 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 hrozilo 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.“

[15] Podle § 179 odst. 2 téhož zákona, „[z]a vážnou újmu se podle tohoto zákona 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.“

[16] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení zákonnosti rozhodnutí žalovaného o zajištění stěžovatele podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[17] Nejvyšší správní soud při posouzení věci vycházel z judikatury zdejšího soudu, neboť otázkou, jaké podmínky musí být splněny, aby správní orgán mohl rozhodnout o zajištění cizince, se již zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150 (publ. pod č. 2524/2012 Sb. NSS, dostupné také na www.nssoud.cz), v němž judikoval, že: *I. správní 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. II. 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] V odůvodnění tohoto usnesení vycházel rozšířený senát z toho, že „zajištění cizince znamená omezení, nebo dokonce, v závislosti na povaze, délce, důsledcích a způsobu zajištění, zbavení jeho osobní svobody; jedná se tedy o velmi citelný zásah do jednoho z nejvýznamnějších základních práv jednotlivce. Takový zásah může být přípustný jen za přísně vymezených podmínek definovaných nejen zákonem o pobytu cizinců, ale především ústavním pořádkem ČR. Podle čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je osobní svoboda zaručena. Podle čl. 8 odst. 2 věty první Listiny nesmí být nikdo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Podle čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod má každý právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem: ...f) zákonné zatčení nebo jiné zbavení osobní svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území, nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání (srov. též čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie).

[19] Všechny zmiňované právní dokumenty zdůrazňují zákaz svévolného zbavení či omezení osobní svobody. (...) Lze tedy dospět k závěru, že v případech, kdy bude již v době rozhodování správního orgánu o zajištění cizince zřejmé či pravděpodobné, že účel zajištění, tj. správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince, nebude moci být realizován, nebylo by možné zbavení či omezení osobní svobody cizince považovat za souladné s ústavním pořádkem, s mezinárodními závazky ČR v oblasti ochrany základních práv a podle současného právního stavu ani s citovanými ustanoveními návratové směrnice.

[20] Na straně druhé ovšem musí rozšířený senát přiblížit k tomu, že 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

pokračování

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.

[21] *Rozšířený senát si je vědom rovněž toho, že časový prostor pro řízení o zajištění cizince je velmi omezený. (...) 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.*

[22] *Taková úvaha správního orgánu tedy bude nezbytná např. v případě, kdy, jako v posuzované věci, budou správnímu orgánu již v době rozhodování o zajištění cizince známy skutečnosti, pro něž by důsledkem správního vyhoštění nebo i pouhého předání, resp. nuceného vycestování cizince mohl být nepřiměřený zásah do jeho soukromého nebo rodinného života.*

[23] *Rovněž v případě, kdy bude správnímu orgánu již před rozhodnutím o zajištění cizince zřejmé, že by zde mohly být dány důvody znemožňující vycestování cizince ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců, nebude oprávněn vydat rozhodnutí o zajištění cizince dříve, než si opatří závazné stanovisko Ministerstva vnitra k tomu, zda je vycestování cizince možné (ve vztahu ke správnímu vyhoštění viz § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Ministerstvo vnitra bude v tomto případě povinno vydat toto stanovisko neprodleně tak, aby bylo možné dodržet zmiňované zákonné lhůty pro rozhodnutí o zajištění cizince.“*

[24] *V rozsudku ze dne 17. 12. 2015, č. j. 5 Azs 236/2015 - 36, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „důvody znemožňující vycestování uvedené v § 179 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců odpovídají důvodům pro udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu. Znění tohoto ustanovení zákona o azylu pak v zásadě odpovídá znění čl. 15 písm. c) 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 (dále jen „nová kvalifikační směrnice“), jakož i znění téhož článku předcházející směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004, o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále jen „směrnice 2004/83/ES“). Tato směrnice byla účinná od 20. 10. 2004 a zrušena byla ke dni 21. 12. 2013, odkdy je třeba postupovat podle nové kvalifikační směrnice.*

[25] *S ohledem na uvedené je tedy rovněž v případě zajištění cizince nutné zohlednit judikaturu vztahující se k článku 15 písm. c) směrnice 2004/83/ES, který podle rozsudku Soudního dvora ze dne 30. 1. 2014 ve věci Aboubacar Diakité, C – 285/12, musí být vykládán v tom smyslu, že pro účely použití tohoto ustanovení je třeba mít za to, že existuje vnitrostátní ozbrojený konflikt, stojí-li řádná armáda státu proti jedné nebo několika ozbrojeným skupinám, nebo stojí-li proti sobě dvě nebo více ozbrojených skupin, aniž je nezbytné, aby tento konflikt*

mohl být kvalifikován jako ozbrojený konflikt, který nemá mezinárodní ráz, ve smyslu mezinárodního humanitárního práva a aniž jsou intenzita ozbrojených střetů, stupeň organizace proti sobě stojících ozbrojených sil nebo délka konfliktu posuzovány odděleně od míry násilí panujícího na dotyčném území. Z těchto závěrů lze s ohledem na shodnou právní úpravu vycházet i za účinnosti nové kvalifikační směrnice.

[26] *Definice vážné újmy v čl. 15 písm. c) nové kvalifikační směrnice dále omezuje personální rozsah tohoto typu doplňkové ochrany tím, že hovoří o „vážném a individuálním ohrožení ... civilisty“. Znění § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu toto omezení personálního rozsahu čl. 15 písm. c) nové kvalifikační směrnice dosud neobsahovalo. Z důvodové zprávy k novele č. 165/2006 Sb., kterou měla být do českého právního řádu transponována mj. i směrnice 2004/83/ES, lze však dovodit, že cílem zákonodárce bylo „kopírovat“ čl. 15 písm. a) až c) směrnice 2004/83/ES do § 14a odst. 2 písm. a) až c) zákona o azylu a nad rámec této směrnice zakotvit pouze § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu, což svědčí ve prospěch výkladu souladného s čl. 15 písm. c) směrnice 2004/83/ES a tedy rovněž souladného s čl. 15 písm. c) nové kvalifikační směrnice. Ustanovení § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu je tedy nutné vykládat totožně s čl. 15 písm. c) kvalifikační směrnice, a to tak, že se vztahuje pouze na civilisty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2009, č. j. 5 Azs 28/2008 – 68, publ. pod č. 1840/2009 Sb. NSS). Obdobný závěr platí rovněž pro § 179 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců.*

[27] *Pro existenci skutečného nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 písm. c) zákona o azylu a § 179 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. opět zejména rozsudek ze dne 13. 3. 2009, č. j. 5 Azs 28/2008 – 68, přijatý v návaznosti na rozsudek Soudního dvora ve věci Elgafaji, C-465/07) dále nestačí pouze reálná existence ozbrojeného konfliktu na území země původu žadatele, ale žadatel musí v důsledku takového konfliktu hrozit vážné a individuální ohrožení života nebo tělesné integrity z důvodu svévolného násilí. V situacích tzv. totálního konfliktu brozí vážná újma v zásadě každému žadateli přicházejícímu z této země původu či postiženého regionu, neboť pouhá přítomnost na území této země nebo regionu jej vystavuje reálnému nebezpečí ohrožení života a tělesné integrity. Pokud ozbrojený konflikt nemá charakter tzv. totálního konfliktu, musí žadatel „prokázat dostatečnou míru individualizace, a to např. tím, že prokáže, (1) že již utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám způsobení vážné újmy ve smyslu čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice; (2) že ozbrojený konflikt probíhá právě v tom regionu jeho země původu, ve kterém skutečně pobýval, a že nemůže nalézt účinnou ochranu v jiné části země; či (3) že jsou u něj dány jiné faktory (ať už osobní, rodinné či jiné), které zvyšují riziko, že terčem svévolného (nerozlišujícího) násilí bude právě on.“ Kvalifikační směrnici se v citovaném rozsudku opět rozumí směrnice 2004/83/ES, ovšem závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2009, č. j. 5 Azs 28/2008 – 68, jsou s ohledem na shodnou právní úpravu aplikovatelné i za účinnosti nové kvalifikační směrnice.“*

[28] *Mezi účastníky řízení je nesporné, že v Iráku probíhá vnitrostátní konflikt s tzv. Islámským státem, situace je tudíž nepřehledná a vyhrocená. Takováto situace však nepanuje na celém území, a není tudíž natolik vážná, aby ji bylo možné označit za tzv. totální konflikt. Nelze proto vycházet z předpokladu, že vážná újma ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců hrozí každému cizinci přicházejícímu z této země původu, ale je třeba v každém jednotlivém případě zajištění cizince za účelem správního vyhoštění*

pokračování

zohlednit, zda vážná újma ve smyslu cit. ustanovení zákona o pobytu cizinců je zřejmá a vyšla v řízení vyšla najevo, např. tím, že cizinec z této země prokáže nebo alespoň důvěryhodným způsobem uvede důvody nasvědčující tomu, že právě jemu hrozí vážná újma, např. způsoby uvedenými v předchozím bodu. V posuzované věci však stěžovatel žádné takové okolnosti nezmínil, neboť v průběhu správního řízení pouze uvedl, že Irák opustil kvůli tamnímu válečnému konfliktu a ze strachu před hrozbou Islámského státu. Stěžovatel tedy v podstatě obecně popsal situaci, která panuje na části Iráckého území, a neuvedl žádné konkrétní okolnosti nasvědčující tomu, že právě jemu hrozí vážná újma ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, např. že bydlel v lokalitě zasažené vnitřním ozbrojeným konfliktem nebo ovládané tzv. Islámským státem, byl již konfliktem osobně přímo dotčen nebo byl mučen, či byl pronásledován pro svoje náboženské přesvědčení. Takovéto skutečnosti stěžovatel navíc nezmínil ani v žalobě či v kasační stížnosti. V řízení proto nevyšly najevo a žalovanému při vydání rozhodnutí nebyly zřejmé žádné skutečnosti vylučující správní vyhoštění stěžovatele. Závěr žalovaného uvedený v odůvodnění jeho rozhodnutí, že zjištěné skutečnosti nenásvědčují jakékoliv překážce vydání rozhodnutí o správním vyhoštění a vycestování cizince z území České republiky a jiné skutečnosti, které by nasvědčovaly, že výkon správního vyhoštění nebude moci být realizován, doposud nebyly zjištěny, je proto zcela správný. Námitka stěžovatele o nepodloženosti úsudku žalovaného, že vyhoštění stěžovatele do Iráku nebrání některý z důvodů vylučujících vycestování uvedený v § 179 odst. 2 písm. b) či c) zákona o pobytu cizinců, je tudíž nedůvodná.

[29] Argumentaci stěžovatele, že existence reálného předpokladu pro vyhoštění představuje jednu z podmínek zajištění cizince za účelem správního vyhoštění, lze v obecné rovině přisvědčit. Vždy je však třeba mít na zřeteli smysl řízení o zajištění cizince (na který již přílehavě poukázal krajský soud), kterým není konečné posouzení otázky, zda má být tomuto cizinci uděleno správní vyhoštění, ale pouze vytvoření podmínek pro to, aby tento hlavní účel mohl být realizován. Předmětem tohoto řízení je zajištění cizince, nikoli rozhodnutí o jeho správním vyhoštění. Zároveň je třeba zohlednit, že 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. Žalovaný tak má velmi krátký časový interval k tomu, aby učinil veškeré potřebné úkony a případně vydal rozhodnutí o zajištění za účelem správního vyhoštění. Možné překážky správního vyhoštění, proto musí být zřejmé a správní orgán se jimi při rozhodování o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění zabývá a posuzuje je pouze předběžně a subsidiárně. V posuzované věci však, jak již bylo uvedeno výše, nebyla žalovanému zřejmá a v řízení nevyšla najevo žádná skutečnost znemožňující realizaci správního vyhoštění stěžovatele. S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, pokud konstatoval, že stěžovatel neuvedl žádnou konkrétní objektivní skutečnost, která by znemožňovala realizaci správního vyhoštění stěžovatele do jeho země původu. Námitka stěžovatele, že krajský soud porušil § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 15 odst. 4 návratové směrnice a čl. 5 odst. 1 Úmluvy, proto není důvodná.

[30] Žalovaný ve svém rozhodnutí popsal dosavadní průběh řízení, způsob, jakým byl stěžovatel zajištěn a jak vstoupil na území ČR, kam směřoval, skutečnosti uvedené stěžovatelem v podaném vysvětlení, jednání stěžovatel vyhodnotil z hledisek relevantních

pro výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, uvedl, z jakých důvodů přistoupil k rozhodnutí o zajištění stěžovatele a odůvodnil délku zajištění, přičemž zohlednil aktuální situaci v Iráku. Rozhodnutí žalovaného tak obsahuje důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitkám stěžovatele, že rozhodnutí žalovaného není individualizované, neobsahuje náležitosti uvedené v § 68 odst. 3 správního řádu a bylo vydáno v rozporu s § 3 téhož zákona.

[31] Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž poukázal na skutečnost, že stanovisko Ministerstva vnitra k možnosti vycestování stěžovatele bylo vydáno až čtyři dny poté, co bylo vydáno rozhodnutí o zajištění, přičemž namítal, že povinností žalovaného bylo obstarat závazné stanovisko ministerstva k možnosti vycestování stěžovatele předtím, než o jeho zajištění rozhodl a argumentoval tím, že takovýto postup navrhuje Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150. Z tohoto rozhodnutí zdejšího soudu je však zřejmé, že závěr, že správní orgán nebude oprávněn vydat rozhodnutí o zajištění cizince dříve, než si opatří závazné stanovisko Ministerstva vnitra k tomu, zda je jeho vycestování možné, platí v případech, kdy bude správnímu orgánu již před rozhodnutím o zajištění cizince zřejmé, že by zde mohly být dány důvody znemožňující vycestování cizince ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců. V posuzované věci však, jak již bylo uvedeno výše, nebylo zřejmé, že by zde mohly být takové důvody dány. Z uvedeného závěru rozšířeného senátu, kterého se stěžovatel v kasační stížnosti dovolává, proto nelze v posuzované věci vycházet. S ohledem na výše uvedené má Nejvyšší správní soud dále za to, že žalovaný v posuzované věci nepochybil, pokud rozhodl o zajištění stěžovatele, aniž by měl k dispozici závazné stanovisko ministerstva o možnosti jeho vycestování. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že rozhodnutí žalovaného je v souladu s dodatečně vydaným závazným stanoviskem ministerstva, dle kterého je vycestování stěžovatele možné.

[32] K argumentaci stěžovatele, podle které další okolností, která zpochybňovala možnost jeho vyhoštění, byla absence jeho cestovního dokladu, spojená se skutečností, že získávání náhradního cestovního dokladu se u občanů Iráku dlouhodobě nedaří, Nejvyšší správní soud v prvé řadě uvádí, že chybějící cestovní doklad stěžovatele nelze v žádném případě považovat za důvod znemožňující vycestování ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců. Skutečnost, že stěžovatel neměl žádný cestovní doklad, a bylo tudíž nutné vydat mu náhradní cestovní doklad, pouze zvyšuje časové nároky zajištění za účelem správního vyhoštění, k čemuž ostatně žalovaný při stanovení doby zajištění přihlédl. K zajištění vyhotovení náhradního cestovního dokladu potřebného k realizaci správního vyhoštění dochází v průběhu zajištění cizince, jak tomu bylo i v posuzované věci. S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že v okamžiku, kdy správní orgán rozhoduje o zajištění, nepředstavuje chybějící cestovní doklad cizince překážku správního vyhoštění a nepředstavuje ani důvod, kvůli kterému zajištění cizince ztratí opodstatnění, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti s poukazem na skutečnost, že bez cestovního dokladu nelze uskutečnit správní vyhoštění.

[33] K poukazu stěžovatele na statistické údaje dokládající, že vyhoštění cizinců do Iráku nejsou realizována, Nejvyšší správní soud uvádí, že z toho, že v předchozím období nedocházelo k realizaci vyhoštění do Iráku, nelze automaticky dovozovat, že v posuzované věci tomu bude stejně, neboť skutkové okolnosti jednotlivých případů se od sebe mohou

pokračování

lišit. Tvrzení stěžovatele, že krajský soud ke statistickým informacím nepřihlédl, není správné, neboť krajský soud v odůvodnění kasační stížnosti napadeného rozsudku přílehlavě uvedl, že argumentaci stěžovatele statistikou považuje za nepříhodnou, neboť nic nevypovídá o důvodech a příčinách, pro které nedošlo k realizaci vyhoštění a nedokládá, že by ve vztahu ke stěžovateli existovala nějaká objektivní skutečnost, která by již v době zahájení řízení o správním vyhoštění vylučovala možnost realizace v úvahu přicházejícího správního vyhoštění. V posuzované věci ostatně již bylo dle sdělení žalované dne 18. 12. 2015 stěžovatel využil možnosti dobrovolného návratu a odcestoval do Iráku.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[34] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[35] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 5. února 2016

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu