



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mráky a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **M. S.**, zastoupený opatrovníkem Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Dušní 907/10, Praha 1, proti žalovanému: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Libereckého kraje, odbor cizinecké policie**, se sídlem nám. Dr. E. Beneše 584/24, Liberec, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 15. 10. 2015, č. j. 58 A 14/2015 - 19,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- III. Odměna a náhrada hotových výdajů advokáta Mgr. Jindřicha Lechovského **se určuje** částkou 8228 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti (60) dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) byl rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Libereckého kraje, odboru cizinecké policie (dále jen „žalovaný“), ze dne 2. 9. 2015, č. j. KRPL-83201-9/ČJ-2015-180022-SV, zajištěn 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“), a doba jeho zajištění byla stanovena na 90 dnů ode dne omezení jeho osobní svobody.

Napadené rozhodnutí žalovaný odůvodnil tím, že stěžovatel byl dne 31. 8. 2015 v 7:40 h kontrolován hlídkou Policie České republiky v obci Klíny. Bylo zjištěno, že stěžovatel nemá žádný doklad totožnosti a na území České republiky pobývá minimálně uvedeného dne bez platného víza či povolení k pobytu. Dne 1. 9. 2015 bylo stěžovateli oznámeno zahájení řízení o jeho správním vyhoštění. Žalovaný při svém rozhodování vycházel z úředního záznamu ze dne 31. 8. 2015, úředního záznamu o podání vysvětlení a protokolu o výsledku účastníka řízení ze dne 1. 9. 2015 a úředního záznamu o zjištění nových skutečností k totožnosti cizince ze dne 1. 9. 2015. Žalovaný vzal v úvahu úmysl, s jakým stěžovatel opustil území Afghánistánu, a sice odcestovat do Německa. Již od prvního okamžiku stěžovatel věděl, že bude porušovat právní předpisy unijního práva i jednotlivých zemí Evropské unie. Uvedené jednání nedává záruku, že se stěžovatel podvolí povinnosti, kterou mu žalovaný uloží v rozhodnutí o správním vyhoštění. Dobrovolný návrat stěžovatele je vyloučen, neboť nemá dostatečné finanční prostředky ani cestovní doklad. Existuje nebezpečí, že by stěžovatel mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Podle žalovaného tedy byl prokázán důvod pro vydání rozhodnutí o zajištění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Žalovaný dále uvedl, že byl nucen zabývat se možnými překážkami vycestování stěžovatele do Afghánistánu. Stěžovatel nemá na území žádné blízké příbuzné a v České republice je poprvé, neměl v úmyslu se zde usadit, neboť se nejednalo o cíl jeho cesty. Žalovaný směřoval své otázky na stěžovatele k důvodům, pro které by nebylo možno realizovat jeho vyhoštění do země původu. Stěžovatel tvrdil, že má obavu, že by musel bojovat za tzv. Islámský stát a v případě odmítnutí by mu hrozila smrt. Podle žalovaného však mohl svou situaci řešit změnou místa pobytu. Také mu nic nebránilo, aby se obrátil na příslušné úřady se svými obavami a s požadavkem o pomoc. Předání do Afghánistánu je potenciálně možné. Dále žalovaný uvedl, že „*v době rozhodování o zajištění nebyl schopen přiměřeně posoudit překážky, které by bránily v realizaci vyhoštění*“, přičemž o překážkách vycestování je příslušné rozhodnout Ministerstvo vnitra, které pro tento účel vydává závazné stanovisko podle § 120a zákona o pobytu cizinců. Z tohoto pohledu nebrání nic tomu, aby byl stěžovatel zajištěn za účelem správního vyhoštění. Stěžovatelovým cílem, který si vymezil již při svém odchodu z Afghánistánu, bylo Německo. Stěžovatel nehledal ochranu před pronásledováním, neboť tuto ochranu mohl získat v kterémkoliv ze zemí Evropské unie, přes které cestoval.

U délky lhůty trvání zajištění žalovaný přihlédl k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění. Vzhledem ke skutečnosti, že stěžovatel nedisponuje cestovním dokladem, je nutné pro stanovený cíl rozhodnutí zajistit cestovní doklad náhradní. Musí dojít k ověření totožnosti na velvyslanectví v Afghánistánu, sepsu žádosti o zjištění totožnosti a vydání náhradního cestovního dokladu, vyhotovení dožádání Ředitelství služby cizinecké policie a zaslání podkladů Ministerstvu zahraničních věcí, které žádost zasílá do Afghánistánu. Pak je třeba vyčkat reakce dožádaného státu. Průměrná doba vydání náhradního cestovního dokladu činí minimálně 40 dnů. Tato doba se však odvíjí také od informací poskytnutých stěžovatelem. Přihlédnuto bylo rovněž k době nutné k zabezpečení přepravních dokladů, neboť Ředitelství služby cizinecké policie obstarává letenku nebo vyjednává průvoz cizince přes jiné státy Evropské unie se zajištěním eskorty, dále je nezbytné komunikovat s úřady Afghánistánu o vzetí zpět

pokračování

cizince, přičemž potřebná doba se pohybuje kolem 30 dnů. Z uvedených důvodů žalovaný shledal dobu trvání zajištění 90 dní jako přiměřenou.

Podle žalovaného je zajištění stěžovatele podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců vhodné a přiměřené a mírnější opatření by zjevně nebyla dostatečná. Z běžné praxe je žalovanému známo, že v případě stěžovatele existuje reálný předpoklad realizace výkonu jeho vyhoštění z území, a to ve stanovené době trvání zajištění, neboť v daném případě neexistuje překážka trvalejší povahy, která by bránila jeho vyhoštění z území České republiky. Žalovaný v této věci vyhodnotil shromážděné materiály a zároveň vycházel ze skutečností, které sdělil stěžovatel do protokolu ze dne 2. 9. 2015, přičemž uvedl, že vycestování stěžovatele z území České republiky nebrání žádná překážka. Jiné skutečnosti, které by nasvědčovaly, že výkon vyhoštění nebude moci být realizován, zjištěny nebyly. V této souvislosti se žalovaný zabýval rovněž posouzením rodinného a soukromého života stěžovatele.

Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“), který ji shora označeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl. Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností u Nejvyššího správního soudu.

Stěžovatel byl ze zařízení pro zajištění cizinců propuštěn dne 17. 11. 2015. Podle sdělení Ředitelství služby cizinecké policie bylo stěžovateli uloženo správní vyhoštění s dobou platnosti od 24. 11. 2015 do 25. 12. 2016. Z území České republiky vyhoštěn nebyl, jeho pobyt po propuštění není znám. Z toho důvodu se mu nedařilo doručovat písemnosti, a proto mu bylo třeba podle § 29 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), ve spojení s § 64 s. ř. s., ustanovit opatrovníka, kterým Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 7. 12. 2015, č. j. 5 Azs 228/2015 – 23, určil Mgr. Jindřicha Lechovského, advokáta.

## II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel konkrétně namítá, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru o přezkoumatelnosti způsobu, kterým se žalovaný vypořádal se situací stěžovatele, přičemž nijak nereflektoval vnitřní rozpornost argumentace žalovaného týkající se posouzení vážné újmy, jež by stěžovateli hrozila při vyhoštění do Afghánistánu. Stěžovateli hrozí v Afghánistánu nebezpečí ze strany tzv. Islámského státu, za který by musel bojovat, v případě nesouhlasu by mu hrozil trest smrti. Žalovaný se dostatečně nezabýval překážkami vyhoštění a hrozbou nebezpečí vážné újmy v případě vycestování stěžovatele. Žalovaný se toliko vyjádřil k tomu, jak měl stěžovatel situaci řešit před odchodem z Afghánistánu, nikoliv k tomu, zda hrozí stěžovateli vážná újma při jeho návratu. Podle žalovaného mohl stěžovatel svou situaci řešit například změnou místa pobytu v domovském státě, případně se obrátit na příslušné úřady s požadavkem o pomoc. Stěžovatel se však nebezpečí obává v celém Afghánistánu, přitom je notorietou, že

afghánská vláda nekontroluje valnou část svého území a není schopna svým občanům poskytnout alespoň základní ochranu. Žalovaný uvedl, že není schopen posoudit překážky vydání do Afghánistánu, z čehož vyvodil, že vyhoštění je potenciálně možné. Rozhodnutí tak trpí vnitřní rozporností, neboť je zřejmé, že neschopnost posoudit překážky vyhoštění implikuje nemožnost rozhodnutí o tom, zda je vyhoštění možné, nikoliv pozitivní odpověď na tuto otázku. V době, kdy ještě nebylo vydáno závazné stanovisko Ministerstva vnitra, které by hodnotilo možnost vycestování stěžovatele, bylo právě na žalovaném, aby se alespoň stručným způsobem zabýval eventuální vážnou újmou v případě vyhoštění do Afghánistánu. Podle stěžovatele se žalovaný nezabýval možnými překážkami vyhoštění přezkoumatelným způsobem, a nesplnil tak podmínky rozhodnutí o zajištění vyslovené rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150, publ. pod č. 2524/2012 Sb. NSS (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Stěžovatel dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2015, č. j. 5 Azs 236/2015 - 34, přičemž uvedl, že závěry v něm učiněné plně dopadají na nyní projednávanou věc.

Stěžovatel dále namítl, že krajský soud měl zrušit rozhodnutí žalovaného z důvodu nezákonné doby zajištění. Podle stěžovatele byla doba trvání zajištění nezákonná, neboť žalovaný ji měl stanovit tak, aby byl umožněn pravidelný soudní přezkum důvodů zajištění při vědomí obvyklé doby trvání doručování zamítavých rozhodnutí soudů. Doba vyhotovení a doručování rozhodnutí soudu znemožňuje využít institutu žádosti o propuštění cizince podle § 129a zákona o pobytu cizinců, což lze ilustrovat tím, že rozsudek krajského soudu byl vydán 15. 10. 2015, ale stěžovateli byl doručen až dne 11. 11. 2015. Ačkoliv byl stěžovatel zajištěn na 90 dnů ode dne 31. 8. 2015, nemohl během trvání zajištění vůbec požádat o propuštění ze zajištění, což samo o sobě vyvrací argumentaci žalovaného a krajského soudu.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a rovněž rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu a s ní související námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, neboť v případě zjištění její důvodnosti by tato okolnost bez dalšího musela směřovat ke zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci zpět krajskému soudu, popř. též ke zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu ani žalovaného nepřezkoumatelným neshledal (podrobněji viz níže).

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.

Podle § 179 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vycestování 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.

Podle § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se za vážnou újmu 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.

Otázkou, jaké podmínky musí být splněny, aby správní orgán mohl rozhodnout o zajištění cizince, se 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, ve kterém formuloval tyto právní věty:

*„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.“*

Na závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyšší správní soud navázal ve stěžovatelském citovaném rozsudku ze dne 17. 12. 2015, č. j. 5 Azs 236/2015 - 34, v němž bylo rozhodováno o zajištění cizince - státního příslušníka Irácké republiky, který byl zajištěn rovněž podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Cizinec přitom vyslovil obavy z pronásledování ze strany tzv. Islámského státu v případě svého návratu do země původu. V rozsudku Nejvyšší správní soud ve vztahu k posuzování hrozící vážné újmy dle § 179 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců jako překážky vycestování mj. konstatoval, že pokud v zemi původu nehrozí tzv. totální konflikt, musí být prokázána dostatečná míra individualizace hrozící újmy cizinci. Ve světle uvedeného judikátu lze konstatovat, že se tak může stát například prokázáním, že cizinec (1) již utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám způsobení vážné újmy, (2) v regionu, ve kterém cizinec skutečně pobýval, probíhá ozbrojený konflikt, přičemž nelze nalézt účinnou ochranu v jiné části země, popř. (3) jsou dány jiné faktory (ať už osobní, rodinné či jiné), které zvyšují riziko, že terčem svévolného (nerozlišujícího) násilí, respektive pronásledování bude právě on.

Je třeba zdůraznit, že posouzení, zda je vycestování cizince možné (§ 179 zákona o pobytu cizinců), je především úkolem Ministerstva vnitra, které o tom podle § 120a zákona o pobytu cizinců vydává závazné stanovisko. Povinnost úplného, přesvědčivě zdůvodněného a podloženého posouzení možnosti vycestování (vyhoštění) tak primárně stíhá Ministerstvo vnitra. Právě jeho úkolem je zabývat se v podrobnostech situací stěžovatele, jeho tvrzeními a okolnostmi jeho návratu na podkladě dostatečně aktuálních, věrohodných a adresných informací o zemi, do které má být daný cizinec navrácen. Závazným stanoviskem je potom vázána policie jako příslušný správní orgán, který rozhoduje o správním vyhoštění cizince, což se nutně musí projevit v odůvodnění rozhodnutí o správním vyhoštění. Oproti tomu při rozhodování o zajištění cizince je správní orgán povinen předběžně a v obecné rovině vypořádat možné překážky realizace vyhoštění (vycestování) ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Nelze očekávat, že toto posouzení bude kvalitativně zcela srovnatelné s hodnocením, jež provádí Ministerstvo vnitra; takový požadavek by ostatně neměl oporu v zákoně o pobytu cizinců ani v související judikatuře. Při posouzení, zda správní orgán v tomto ohledu dostal svým povinností, je přitom nezbytné vycházet z kontextu celého jeho rozhodnutí. Je zcela legitimní, pokud v rámci posouzení situace v zemi původu stěžovatele správní orgán vychází ze své úřední praxe, a to právě s ohledem na předběžnou povahu takového posuzování. Zároveň by však vždy měl přihlídnout k tvrzením cizince a individuálním okolnostem jeho případu a tyto zohlednit při rozhodování o zajištění, což by mělo být (být ve stručnosti) patrné z odůvodnění rozhodnutí. Uvedené však nic nemění na tom, že posouzení překážek vycestování pro účely zajištění cizince bude z povahy věci a s ohledem na omezený časový prostor pro řízení o zajištění cizince toliko předběžné; jádro posouzení možnosti vycestování cizince tkívá právě v závazném stanovisku Ministerstva vnitra podle § 120a zákona o pobytu cizinců.

Ve věci řešené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 17. 12. 2015, č. j. 5 Azs 236/2015 - 34, který podle stěžovatele plně dopadá na nyní projednávanou věc, správní orgán pochybil, neboť se překážkami správního vyhoštění stěžovatele do země jeho původu podrobněji nezabýval. Pouze se omezil na zcela obecné konstatování, že je mu

pokračování

„z běžné praxe známo, že v případě cizince existuje reálný předpoklad realizace výkonu jeho vyhoštění z území členských států Evropské unie, a to ve stanovené době trvání zajištění, neboť v daném případě neexistuje překážka trvalejší povahy, která by zabráňovala cizince z území členských států vyhostit“. Správní orgán se tedy zcela opomněl vypořádat s výpovědí cizince, podle které se nemohl vrátit do země původu (Iráku) z důvodu válečného stavu, bydlel v Mosulu, který byl napaden a obsazen tzv. Islámským státem, při bojích byl stěžovatel zraněn a spolu s rodinou odešli do Bagdádu. Obdobný závěr učinil Nejvyšší správní soud například také v jiném případě cizinců - státních příslušníků Afghánské islámské republiky, a to v rozsudku ze dne 10. 2. 2016, č. j. 5 Azs 226/2015 - 59.

Oproti tomu však v nyní projednávané věci žalovaný uvedl, že stěžovatel nemá na území České republiky žádné blízké příbuzné a v České republice je poprvé, není jeho cílem a nemá v úmyslu se zde usadit. Otázky na stěžovatele byly žalovaným směřovány k důvodům, pro které by nebylo možné realizovat jeho vyhoštění do Afghánistánu. Stěžovatel měl podle svého vyjádření obavu z povinnosti bojovat za tzv. Islámský stát a hrozby trestu smrti v případě odmítnutí. Tuto situaci však podle žalovaného stěžovatel mohl řešit změnou místa pobytu, nic mu nebránilo také obrátit se na příslušné úřady se svými obavami a s požadavkem o pomoc. Úmyslem a cílem stěžovatele bylo především dostat se do Německa. Žalovaný pak závěrem svého rozhodnutí shrnul, že mu je z běžné praxe známo, že v případě stěžovatele existuje reálný předpoklad realizace výkonu jeho vyhoštění z území, a to ve stanovené době trvání zajištění, neboť v daném případě neexistuje překážka trvalejší povahy, která by bránila ve vyhoštění stěžovatele z území. Žalovaný v této věci hodnotil nashromážděné materiály a zároveň vycházel ze skutečností zjištěných z výslechu stěžovatele. Z tvrzení stěžovatele nevyplynuly žádné individuální skutečnosti týkající se stěžovatele nasvědčující tomu, že již utrpěl vážnou újmu nebo byl skutečně vystaven přímým hrozbám způsobení vážné újmy, či že by u něj byly dány faktory zvyšující riziko, že terčem útoků způsobujících vážnou újmu by v případě návratu byl právě on. Pokud stěžovatel vyslovil pouze obecnou obavu z tzv. Islámského státu, pak lze akceptovat hodnocení provedené žalovaným, k čemuž dospěl také krajský soud v napadeném rozsudku. Konstatování žalovaného, že v době rozhodování o zajištění nebyl schopen přiměřeně posoudit překážky, které by bránily realizaci vyhoštění stěžovatele, a proto je vycestování potenciálně možné, s poukazem na příslušnost Ministerstva vnitra k posouzení možnosti vycestování cizince ve smyslu § 120a zákona o pobytu cizinců, potom nelze vnímat jinak, než jako vyjádření popsané předběžné povahy posouzení překážek vycestování v rámci rozhodování o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění. Jinými slovy, žalovaný pouze konstatoval, že překážky vycestování posoudil toliko předběžně v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí o zajištění, neboť jejich závazné zhodnocení pro účely správního vyhoštění se uskutečňuje až v řízení o správním vyhoštění, resp. v závazném stanovisku Ministerstva vnitra. Podstata argumentace žalovaného je z kontextu jeho rozhodnutí zřejmá.

Je třeba poznamenat, že takovéto předběžné posouzení, byť v daném případě velmi obecné, je pro účely zajištění ještě akceptovatelné (být na hranici toho, co ještě lze považovat za dostatečné), avšak bylo-li by takové stručné zhodnocení obsahem závazného stanoviska Ministerstva vnitra podle § 120a zákona o pobytu cizinců, bylo by takové posouzení nutné považovat za zcela nedostačující. Pokud by Ministerstvo vnitra bylo názoru, že cizinec mohl vnitřně přesídlit v zemi původu, pak by ve stanovisku mělo být

pojednáno o tom, může-li cizinec (stěžovatel) bezpečně a oprávněně odcestovat do jiné části státu, do ní vstoupit a v ní se usadit, a zda s přihlédnutím k situaci v této části státu a k jeho osobní situaci v této části státu nemá odůvodněný strach z pronásledování ani nejsou dány důvodné obavy, že by mu zde hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy, nebo má přístup k účinné ochraně před pronásledováním nebo vážnou újmu (§ 2 odst. 7 zákona o azylu). Ohledně možnosti obrátit se s žádostí o pomoc na tamní orgány by mělo být s náležitou pečlivostí zjišťováno a posouzeno, zda v zemi původu a v části, kam by měl být cizinec navrácen, vůbec fungují konkrétní orgány veřejné moci, a zda jsou schopny a ochotny cizinci (stěžovateli) pomoci a poskytnout účinnou ochranu před potenciální vážnou újmu.

S ohledem na výše uvedené neshledal Nejvyšší správní soud námitku stěžovatele spočívající v nesprávném závěru krajského soudu o přezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného důvodnou.

Stěžovatel dále namítal nezákonnost doby trvání zajištění, neboť doba stanovená žalovaným neumožňovala pravidelný soudní přezkum důvodů zajištění cizince.

Podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanoví policie v rozhodnutí o zajištění dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění, přičemž odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení nejsou přípustné. Vedlejší ustanovení výroku rozhodnutí o zajištění, jímž se stanoví doba trvání zajištění, musí být řádně odůvodněno ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu, aby bylo možné přezkoumat, zda správní orgán nezneužil správní uvážení či nepřekročil jeho meze. V odůvodnění rozhodnutí potom musí být uveden výčet předpokládaných úkonů potřebných k realizaci vyhoštění s uvedením odhadu jejich časové náročnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 - 79). V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že nejprve musí být ověřena totožnost stěžovatele na velvyslanectví Afghánistánu, na jejímž základě lze požádat o vydání náhradního cestovního dokladu, bez něhož není možné realizovat správní vyhoštění. Se stěžovatelem musí být sepsána žádost o zjištění totožnosti a vydání náhradního cestovního dokladu, jež se zasílá Ředitelství služby cizinecké policie k vyhotovení dožádání. To se následně posílá Ministerstvu zahraničních věcí, které komunikuje s úřady Afghánistánu. Průměrná doba vydání cestovního dokladu byla žalovaným stanovena na minimálně 40 dní, nicméně doba se odvíjí rovněž od informací poskytnutých cizincem. Žalovaný dále přihlédl k době nezbytné pro zabezpečení přepravních dokladů, neboť Ředitelství služby cizinecké policie obstarává letenku a vyjednává průvoz cizince přes jiné státy Evropské unie se zajištěním eskorty, a dále komunikuje s úřady Afghánistánu o vzetí zpět cizince. Tato doba se pohybuje kolem 30 dní.

Podle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nesmí doba zajištění překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody. Podle odst. 3 citovaného ustanovení nesmí doba trvání zajištění překročit v souhrnu 545 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody.

Podle článku 15 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. 12. 2008 2008/115/ES, o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová

pokračování

směrnice“) musí jakékoliv zajištění trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění. Podle odst. 5 citovaného článku zajištění trvá, dokud trvají podmínky uvedené v odstavci 1 a dokud to je nezbytné pro zajištění úspěšného vyhoštění. Každý členský stát stanoví omezenou dobu trvání zajištění, jež nesmí přesáhnout dobu šesti měsíců. Podle odst. 6 citovaného článku členské státy nesmějí prodloužit dobu uvedenou v odstavci 5, s výjimkou prodloužení o omezenou dobu nepřesahující dalších dvanáct měsíců v souladu s vnitrostátním právem v případech, kdy je pravděpodobné, že doba potřebná pro úkony směřující k vyhoštění bude přes jejich řádné úsilí delší z důvodu nedostatečné spolupráce dotčeného státního příslušníka třetí země nebo zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí.

Stěžovatel v žalobě namítal, že doba trvání zajištění neumožňuje dostatečný soudní přezkum, jak byl vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 97/2012 - 26, publ. pod. č. Sb. NSS 2780/2013. Krajský soud k této námitce podrobně pojednal o tom, jakými způsoby je dle aktuální právní úpravy možné přezkoumat zajištění cizince, přičemž odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu označil za nepřiléhavý, neboť se týká předcházející, již neúčinné právní úpravy. Na odůvodnění rozsudku krajského soudu stěžovatel navázal svou kasační argumentací, když uvedl, že doba trvání zajištění musí zohledňovat také potenciální využití institutu žádosti o propuštění cizince ve smyslu § 129a zákona o pobytu cizinců.

Podle § 129a odst. 1 zákona o pobytu cizinců je cizinec oprávněn podat policii žádost o propuštění ze zařízení, ve které je povinen uvést veškeré rozhodné skutečnosti, kterých se dovolává, a označit důkazy. Policie cizince nevyzývá k odstranění vad žádosti. Policie zkoumá, zda trvají důvody, pro které byl cizinec zajištěn, popřípadě pro které byla doba zajištění prodloužena, nebo zda jsou splněny podmínky pro uložení zvláštního opatření za účelem vycestování.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s hodnocením krajského soudu, podle kterého výše citovaný rozsudek vychází z odlišných premis, vztahujících se k délce řízení o ochraně práv cizinců podle § 200o a násl. o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2013. Tehdy v řízení o žalobách proti rozhodnutí o propuštění cizince ze zajištění neměly soudy stanovenou konkrétní lhůtu k rozhodnutí, když podle § 200u odst. 1 o. s. ř. byly povinny projednat návrh „*přednostně a s největším urychlením*“. Řízení před soudem pak prokazatelně trvala dva a více měsíců, což bylo v rozporu s článkem 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. („*Každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.*“; úmluva dále jako „Evropská úmluva“), a související judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Na to zareagoval Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, přičemž jeho právní názor byl shrnut do následujících právních vět, publikovaných ve Sbírce rozhodnutí NSS:

*„I. Pokud soud ve správním soudnictví přezkumává rozhodnutí o zajištění cizince [§ 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky], je povinen se k žalobní námitce zabývat otázkou účinnosti prostředků ochrany práv cizince podle § 200o až § 200u o. s. ř.*

*II. Jestliže řízení ve věci prostředků ochrany práv cizinců podle § 200o až § 200u o. s. ř. pravidelně trvají dva a více měsíců, aniž jsou k tomu důvody na straně samotných zajištěných cizinců (zejména jimi způsobené obstrukce), je třeba, aby správní orgány stanovovaly v rozhodnutích o zajištění [§ 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky] takové lhůty pro trvání zajištění, aby byla v nejvýše zhruba měsíčních intervalech zajištěna možnost účinného soudního přezkumu důvodů takového zajištění.“*

S účinností zákona č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva (dále jen „novela č. 303/2013 Sb.“), došlo ke sjednocení postupu při zajištění cizince a jeho propuštění ze zajištění tak, že nadále je příslušným orgánem nejprve policie a následný přezkum soudem je zajištěn prostředky správního soudnictví podle soudního řádu správního (k tomu blíže např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2015, č. j. 4 Azs 99/2015 - 26). Zároveň byl novelou č. 303/2013 Sb. zaveden institut žádosti o propuštění ze zařízení podle § 129a zákona o pobytu cizinců, o které policie rozhodne bez zbytečného odkladu. Podle § 126 písm. b) zákona o pobytu cizinců je policie povinna neprodleně po zajištění poučit cizince o možnosti podat žádost o propuštění ze zařízení. Policie cizince rovněž poučuje o možnosti podat žalobu ve správním soudnictví proti rozhodnutí o zajištění anebo nepropuštění ze zařízení (§ 124 odst. 7 zákona o pobytu cizinců). Soud musí o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení rozhodnout podle § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců do 7 pracovních dnů. Soud vyhotoví své rozhodnutí a učiní potřebná opatření k doručení stejnopisu rozsudku cizinci do vlastních rukou bez zbytečného odkladu (§ 54 odst. 3 *in fine* s. ř. s.). Podle § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců je cizinec oprávněn podat žádost o propuštění ze zařízení nejdříve po uplynutí 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o zajištění, rozhodnutí o prodloužení doby zajištění cizince nebo rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, nepodal-li žalobu proti takovému rozhodnutí, nebo nejdříve po uplynutí 30 dnů od právní moci posledního rozhodnutí o jeho žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení. Policie je rovněž povinna podle § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců po celou dobu zajištění cizince zkoumat, zda trvají důvody zajištění.

Z uvedeného je zřejmé, že mechanismus pravidelného soudního přezkumu důvodů zajištění je podle současné právní úpravy nastaven způsobem zcela odlišným, než který byl posuzován v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu. Proto jeho závěry není bez dalšího možné aplikovat v rámci rozhodování o zajištění cizince a jeho přezkumu ve správním soudnictví podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2014.

Je třeba zdůraznit, že v nyní projednávané věci je přezkoumáváno rozhodnutí o zajištění stěžovatele za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců, nikoliv postup správního orgánu podle § 129a zákona o pobytu cizinců. Pokud se krajský soud, v návaznosti na žalobní tvrzení, v odůvodnění napadeného rozsudku vyjádřil ke změnám spojeným s novelou č. 303/2013 Sb. a v této souvislosti pojednal o institutu žádosti o propuštění cizince ze zajištění, nelze z toho bez dalšího vyvozovat jakákoliv kritéria pro posouzení přiměřenosti či zákonnosti trvání doby zajištění nad rámec shora popsaných požadavků zákona, unijních předpisů a související judikatury, kterým v nyní

pokračování

projednávané věci žalovaný dostál, neboť dobu trvání zajištění logicky a přesvědčivě odůvodnil.

Stěžovatel v kasační argumentaci propojoval stanovení doby trvání zajištění, faktický dopad délky vyhotovení a doručení rozhodnutí správního soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění, a na to navazující podání žádosti o propuštění ze zajištění podle § 129a zákona o pobytu cizinců. K tomu je třeba poznamenat, že případné průtahy při vyhotovování a doručování rozsudků správních soudů by, z hlediska periodicity soudního přezkumu zajištění cizince, mohly mít dopad spíše ve vztahu ke lhůtě pro uplatnění žádosti o propuštění ze zařízení. Nedostatky v pravidelnosti soudního přezkumu mohou totiž vzniknout teprve tehdy, pokud cizinec nebude moci podat žádost podle § 129a zákona o pobytu cizinců ve lhůtě, jež umožňuje účinný soudní přezkum zákonnosti zajištění v jeho průběhu. Právě tato lhůta je svou podstatou významná pro posouzení pravidelnosti soudního přezkumu zákonnosti zajištění. Uvedené naopak *a priori* neplatí pro délku doby zajištění stanovenou správním orgánem podle § 125 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců, resp. podle článku 15 odst. 5 a 6 návratové směrnice, pro jejíž určení je zásadní kritérium předpokládané složitosti přípravy správního vyhoštění cizince (resp. vycestování či předání nebo průvozu). Jak již bylo uvedeno, výklad předestřený stěžovatelem, podle kterého by pro stanovení doby zajištění mělo být stěžejní kritérium pravidelného soudního přezkumu, nelze za aktuálně platného a účinného právního stavu přijmout, a to ani ve světle závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 97/2012 - 26, publ. pod. č. 2780/2013 Sb. NSS.

Pokud by zajištěný cizinec podal žádost o propuštění ze zařízení dříve než po uplynutí lhůty podle § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, s odůvodněním, že lhůta neumožňuje účinný a pravidelný soudní přezkum, nelze *a priori* vyloučit, že by správní orgán žádost s ohledem na čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy musel věcně projednat, ačkoliv by nebyla splněna podmínka uplynutí lhůt dle citovaného ustanovení.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že posouzení, zda je zaručen pravidelný soudní přezkum v souladu s článkem 5 odst. 4 Evropské úmluvy, jakou roli v tomto ohledu hraje žádost o propuštění ze zařízení a lhůta pro její podání podle § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců a jakým způsobem by mělo být řešeno systémové nedodržování periodicity soudního přezkumu zákonnosti zajištění v jeho průběhu, bylo-li by postaveno najisto, nemůže být předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o zajištění cizince podle § 124 zákona o pobytu cizinců. Soudy ve správním soudnictví se touto otázkou mohou podrobněji zabývat tehdy, budou-li přezkoumávat postup správního orgánu právě ve věci žádosti o propuštění ze zařízení.

S ohledem na vše výše uvedené neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou ani námitku stěžovatele spočívající v nezákonnosti a nepřiměřenosti trvání doby zajištění.

#### IV. Závěr a náklady řízení

Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

Dle obsahu soudního spisu žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

Zástupcem stěžovatele byl usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2015, č. j. 5 Azs 228/2015 - 23, ustanoven advokát Mgr. Jindřich Lechovský, jehož odměnu a hotové výdaje podle § 35 odst. 8 s. ř. s. hradí stát. Zástupce stěžovatele vyčíslil výši odměny za zastupování v doplnění kasační stížnosti ze dne 9. 1. 2016 a zároveň doložil, že je plátcem DPH. Nejvyšší správní soud mu tedy přiznal odměnu ve výši 6200 Kč za dva úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení (vzhledem k nekontaktnosti stěžovatele realizovaného studiem spisu dne 23. 12. 2015) a doplnění kasační stížnosti podle § 11 písm. b) a d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Jelikož je ustanovený zástupce plátcem daně z přidané hodnoty, má podle § 35 odst. 8 věty druhé s. ř. s. nárok na náhradu této daně ve výši 21 % z částky 6800 Kč, což činí 1428 Kč. Celkem tedy Nejvyšší správní soud přiznal ustanovenému zástupci odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů ve výši 8228 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 13. května 2016

JUDr. Jakub Camrda  
předseda senátu