

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **X**, proti žalovanému: **Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2019, č. j. 4 A 65/2019 - 77,

t a k t o :

Návrh žalobkyně na vydání předběžného opatření ze dne 16. 12. 2019, jímž by se žalovanému uložilo, aby do pravomocného rozhodnutí o této kasační stížnosti propustil žalobkyni ze Zařízení pro zajištění cizinců a zajistil její přemístění do zařízení nevězeňského typu, **s e z a m í t á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností doručenou Nejvyššímu správnímu soudu dne 27. 11. 2019 se žalobkyně (dále také „stěžovatelka“) domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2019, č. j. 4 A 65/2019 - 77, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 10. 2019, č. j. KRPA-250355-53/ČJ-2019-000022. Tímto rozhodnutím byla podle § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“) prodloužena doba zajištění žalobkyně za účelem správního vyhoštění o 60 dnů.

[2] Stěžovatelka podala dne 16. 12. 2019 návrh na vydání předběžného opatření, jímž by se žalovanému uložilo, aby do pravomocného rozhodnutí o této kasační stížnosti propustil žalobkyni ze Zařízení pro zajištění cizinců a zajistil její přemístění do zařízení nevězeňského typu v souladu s ustanovením § 123b zákona o pobytu cizinců. Svůj návrh stěžovatelka odůvodnila především svým zhoršujícím se zdravotním stavem. Dle stěžovatelky lze mít důvodné pochybnosti o tom, zda je její zdravotní stav vůbec slučitelný s pobytem v zařízení pro zajištění cizinců (dále též „ZZC“). Zajištěním stěžovatelky dochází k porušení jejích práv zakotvených v čl. 6, 7, 8 a 31 Listiny základních práv a svobod, a to konkrétně práva na osobní svobodu, práva na zdraví, na život a na ochranu před mučením, nelidským a ponižujícím zacházením. Ke svému zdravotnímu stavu odkazuje na lékařské zprávy. V červenci 2019 byla na týden hospitalizována v psychiatrické nemocnici Kosmonosy. Při vstupu do nemocnice byla

hodnocena jako dysforická, rezonantní, ve značné tenzi, negativistická, výrazně paranoidní, bludně zpracovávající realitu. Z výstupní zprávy nemocnice pak vyplývá, že stěžovatelka od 18 let trpí poruchami příjmu potravy a může trpět aspergerovým syndromem. Dle zprávy z vyšetření v psychiatrické nemocnici ze dne 28. 8. 2019 byla stěžovatelce diagnostikována akutní přechodná polymorfní psychotická porucha se symptomy schizofrenie, resp. psychotická dekompenzace osobnosti s akcentovanými rysy emoční nestability. Je u ní patrná tenze a úzkost, hůře kontroluje své reakce, je emočně nestabilní a disociální. Dle další zprávy z psychiatrické nemocnice Kosmonosy ze dne 30. 9. 2019 stěžovatelka uvádí, že má sebevražedné myšlenky, dochází u ní k váhovému úbytku. Ambulantní zprávy ze dne 16. 10. 2019 potvrzují poruchu příjmu potravy a doporučují psychiatrickou léčbu. Dle vyjádření MUDr. R. Š., vedoucího Odboru ZZC Bělá-Jezová ze dne 25. 10. 2019 se stěžovatelka nenachází v bezprostředním ohrožení života, její stav je vážný. Lékařské zprávy za období od července 2019 do října 2019 tedy dle stěžovatelky potvrzují, že zajištění negativním způsobem dopadá na její psychické a fyzické zdraví. Její problémy se v detenci kontinuálně zhoršují a mohou dospět až do chronického a život ohrožujícího stadia. Aktuálnější zprávy o zdravotním stavu stěžovatelky nejsou k dispozici, neboť stěžovatelka odmítá další vyšetření z důvodu nedůvěry v lékařský personál v ZZC Bělá-Jezová i psychiatrické nemocnice Kosmonosy. Současný stav stěžovatelky ani její váha nejsou známy a stěžovatelka potenciálně může být v ohrožení života. Vážnost jejího stavu potvrzují rovněž záznamy o jejím chování v průběhu zajištění, které popisují řadu incidentů, včetně vulgárního nebo agresivního chování vůči personálu a jiným zajištěným. Jednou pak došlo k pokusu o sebepoškození, když stěžovatelka snědla klobouček neznámé houby nalezené ve vycházkové zóně ZZC.

[3] Stěžovatelka dále odkazuje na svůj osobní příběh, dle kterého je osobou zranitelnou. V minulosti mohla být vystavena závažnému násilí či se stát obětí obchodování s lidmi, když zareagovala na podvodný inzerát a byla unesena a vydírána mafii. Příběh stěžovatelky pak sice ve správním řízení nebyl potvrzen, ale ani vyvrácen. Stěžovatelka rovněž odkazuje na informaci Kanceláře veřejné ochránkyně práv (dále též „KVOP“) o zahájení šetření ve věci, dle které stěžovatelka pravděpodobně spadá pod definici zranitelné osoby ve smyslu čl. 3 odst. 9 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Uvedená informace totiž nepřímou potvrzuje domněnku, že stěžovatelka trpí Aspergerovým syndromem a je tedy osobou zranitelnou. Z informace KVOP rovněž vyplývá, že prodloužením zajištění stěžovatelky by mohla být potenciálně ohrožena její práva garantovaná v čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[4] Stěžovatelka je toho názoru, že výše popsání situace svou intenzitou naplňuje podmínky uvedené v § 38 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

[5] Podle § 38 odst. 1 s. ř. s. *byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímne upravit poměry účastníků pro brozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat.*

pokračování

[6] Dle § 38 odst. 2 s. ř. s. si soud k návrhu na předběžné opatření podle potřeby vyžádá vyjádření ostatních účastníků. Nejvyšší správní soud pro tento postup v nyní posuzované věci neshledal důvod. Z podání stěžovatelky jsou v potřebném rozsahu i míře podrobnosti seznatelné všechny skutkové okolnosti potřebné k rozhodnutí o předběžném opatření, přičemž *prima facie* z tohoto podání a listin k němu přiložených není v daném případě patrné, že by o nich panovala mezi účastníky zásadní neshoda, která by vyžadovala objasnění (srov. usnesení zdejšího soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006 - 37).

[7] Předběžné opatření podle § 38 odst. 1 s. ř. s. tedy obecně spočívá v tom, že účastníkům řízení bude uloženo něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Tato obecná formulace ovšem neznamená, že by předběžným opatřením bylo možné uložit jakoukoliv povinnost. Aby bylo možné předběžné opatření nařídit, musí být návrh formulován tak, aby vyhovoval požadavku na právní dovolenost a faktickou uskutečnitelnost. Zjednodušeně řečeno, není mj. možné domáhat se vydání předběžného opatření, jímž by bylo dotčeno osobě uloženo postupovat v rozporu se zákonem. Je-li návrh na vydání předběžného opatření formulován tak, že se fakticky domáhá uložení nemožné či nedovolené povinnosti, jedná se o věcnou vadu, která je důvodem pro zamítnutí návrhu. Tento výklad potvrzuje rovněž odborná literatura (srovnej KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol., *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. str. 294). Návrh musí být rovněž dostatečně konkrétní, jak vyplývá z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2018, č. j. 5 As 47/2018 - 129.

[8] Stěžovatelka se svým návrhem na vydání předběžného opatření domáhá toho, aby byla propuštěna ze ZZC a byla přemístěna do zařízení „nevězeňského“ typu. 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, zejména tím, že v řízení uvedl nepravdivé údaje o totožnosti, místě pobytu, odmítl tyto údaje uvést anebo vyjádřil úmysl území neopustit nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání*. Podle odst. 3 téhož ustanovení *policie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění. Při stanovení doby trvání zajištění je policie povinna zohlednit případy nezletilých cizinců bez doprovodu a rodin či jiných osob s dětmi. Je-li to nezbytné k pokračování přípravy výkonu správního vyhoštění, je policie oprávněna dobu trvání zajištění prodloužit, a to i opakovaně. V řízení o prodloužení doby trvání zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je vydání rozhodnutí prvním úkonem v řízení. Odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení nejsou přípustné*. Podle odst. 8 téhož ustanovení *policie zajištěného cizince poučí o oprávnění podat policii žádost o propuštění ze zařízení, a dále o oprávnění podat ve správním soudnictví žalobu proti rozhodnutí o zajištění nebo prodloužení doby trvání zajištění. Jde-li o nezletilého cizince bez doprovodu nebo o nezletilého cizince v obdobném postavení, poučí policie o těchto oprávněních opatrovníka*.

[9] Podle § 126 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců je *policie povinna po celou dobu zajištění cizince zkoumat, zda důvody zajištění trvají, neprodleně po zajištění poučit zajištěného cizince v jazyce, ve kterém je cizinec schopen se porozumět, o možnosti podat policii žádost o propuštění ze zařízení a soudního přezkumu zákonnosti zajištění a rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění nebo rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení. Nelze-li tento jazyk zjistit a nelze-li toto seznámení provést ani jiným způsobem, policie cizince poučí předáním písemně vyhotoveného poučení v jazycích českém, anglickém, francouzském, německém, čínském, ruském, arabském, hindském a španělském o možnosti podat policii žádost o propuštění ze zařízení a soudního přezkumu zákonnosti zajištění a rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění nebo rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení. O předání písemně vyhotoveného poučení policie sepiše záznam.*

[10] 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. O žádosti policie rozhodne bez zbytečného odkladu.*

[11] Podle § 130 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se *rozhodnutí o zajištění cizince zpravidla vykonává v zařízení. Podle odst. 4 téhož ustanovení policie neprodleně po nabytí právní moci rozhodnutí o zajištění dopraví zajištěného cizince do zařízení určeného provozovatelem. Podle důvodové zprávy k § 130 zákona o pobytu cizinců „cizinec musí být do 48 hodin od zajištění umístěn do Zařízení, které je vytvořeno pro ubytování zajištěných cizinců. Podle ‘nebezpečnosti‘ cizince bude umístěn buď do části se zmírněným režimem zajištění, nebo do části s přísným režimem zajištění.“*

[12] Z citovaných ustanovení, zejména z § 130 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že zajištění je vykonáváno v ZZC, přičemž policie je povinna po právní moci rozhodnutí o zajištění cizince do určeného zařízení dopravit. Právní úprava tedy nepředpokládá, že by zajištění bylo standardně vykonáváno kdekoli jinde než v ZZC. Tento závěr pak platí i ve vztahu ke zranitelným osobám. Právní úprava přitom nerozlišuje různé druhy ZZC, například zařízení standardní, zařízení vhodná pro nezletilé, či zařízení vhodná pro zranitelné osoby, ani neukládá povinnost rozličné druhy zařízení vytvořit a nestanovuje, aby specifické skupiny osob byly umísťovány do konkrétních zařízení či typů zařízení. Z úřední činnosti je zdejšímu soudu nicméně známo, že právě ZZC Bělá-Jezová, ve kterém se nachází stěžovatelka, je považováno za nejvhodnější pro zajištění osob nezletilých a zranitelných (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019, č. j. 10 Azs 316/2018 - 60, a ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 Azs 167/2018 - 72). Tuto skutečnost ostatně potvrdil zdejší soud rovněž přímo ve vztahu ke stěžovateli. V rozsudku ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 Azs 170/2019 - 50, vydaném ve věci rozhodnutí o jejím zajištění uvedl, že „*stěžovatelka je umístěna v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá Jezová, které je vybaveno pro pobyt zranitelných osob (jak vyplývá ze správního spisu, především z úředních záznamů o přezkoumání trvání důvodů pro zajištění stěžovatelky), a je jí poskytována lékařská péče.*“ Podpůrně lze odkázat rovněž na veřejně dostupné materiály Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra k ZZC Bělá-Jezová (viz http://www.suz.cz/wp-content/uploads/2018/02/brozura2_nahled_dvoustran.pdf), kde je výslovně uvedeno, že: „*Areál v Bělé-Jezové je přizpůsoben k pobytu žen, rodin a dalších ohrožených skupin. (...) V*

pokračování

důsledku migrační krize bylo zařízení počínaje květnem 2015 vystaveno skokovému přílivu cizinců (v té době se jednalo o jediné ZZC). V první fázi na počátku srpna 2015 bylo urychleně zprovozněno a otevřeno nové ZZC Vyšší Lhoty, jež bylo určeno pro samostatné muže. Současně bylo rozhodnuto o otevření dalšího ZZC v Drahonovicích pro samostatné muže zajištěné na území Čech. Obě tato rozhodnutí umožnila Ministerstvu vnitra určit ZZC Bělá – Jezová (jednoznačně objekt s nejlepšími podmínkami pro pobyt) jako zařízení určené pro pobyt zranitelných skupin osob, především rodin s dětmi a samostatných žen. Ihned po tomto rozhodnutí (tedy cca v září 2015) byly navrženy a následně realizovány organizační, stavební a personální změny směřující k tomu, aby podmínky pro děti ubytované v ZZC Bělá – Jezová se svými zajištěnými zákonnými zástupci byly co nejlepší s ohledem na jejich specifickou situaci. Tyto změny vedoucí ke zlepšení podmínek pro výše zmíněnou skupinu osob byly realizovány v průběhu následujícího roku a budou probíhat také v roce 2017. Realizované úpravy reflektují nejen rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva, ale také standardy Úřadu Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky. Cílem těchto změn je zlepšení podmínek s důrazem na humanizaci a zútulnění prostředí v zařízení zejména pro děti a další zranitelné skupiny.“

[13] S ohledem na limity právní úpravy, kdy v současné době není možné realizovat výkon rozhodnutí o zajištění mimo ZZC, nelze než dospět k závěru, že stěžovatelka se momentálně nachází v nejvhodnějším ZZC s ohledem na svou situaci. Rovněž v informaci KVOP se na str. 4 uvádí, že: „Z informací od Správy uprchlických zařízení jsem si zároveň vědoma toho, že bylo vynaloženo značné úsilí o to, aby se stěžovatelce dostalo v rámci zařízení lékařské péče.“ Přemístění stěžovatelky do zařízení „nevězeňského“ typu, kterého se stěžovatelka domáhá (aniž by navíc konkretizovala, o jaké zařízení přesně by se mělo jednat), právní úprava nepředpokládá, respektive neupravuje existenci takového zařízení. Odkaz stěžovatelky na § 123b zákona o pobytu cizinců je pak zcela mylný, neboť toto ustanovení upravuje toliko zvláštní opatření za účelem vycestování, která je možno ve smyslu § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců uložit *namísto* zajištění [Policie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let (...), o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto (...) a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování (...)]. Pro vlastní (jakýsi alternativní) výkon zajištění je však využít nelze. Stěžovatelka se tedy domáhá toho, aby žalovanému byla uložena právními předpisy nedovolená povinnost. Jak přitom bylo uvedeno výše, vydání takového předběžného opatření není možné.

[14] Dále je třeba uvést, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu je možné se domáhat zatímní úpravy poměrů prostřednictvím předběžného opatření v souladu se zásadou subsidiarity soudní ochrany teprve v situaci, kdy navrhovatel nemá k dispozici jiný procesní prostředek k zatímní úpravě poměrů (srovnej usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2017, č. j. 6 As 6/2017 - 75, a rovněž KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol., *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-479-1. str. 294). Stěžovatelka přitom nutnost vydání předběžného opatření zdůvodňuje především tím, že u ní dochází ke zhoršení zdravotního stavu, a to právě z důvodu pobytu v ZZC. V takovém případě je však nezbytné postupovat podle § 129a zákona o pobytu cizinců a podat žádost o propuštění ze ZZC. Na vhodnost podání žádosti o propuštění stěžovatelku zdejší soud upozornil v rozsudku č. j. 6 Azs 170/2019 - 50, kde uvedl: „Nejvyšší správní soud též v této souvislosti připomíná své přesvědčení o rozporu lhůty omezující podání žádosti o propuštění ze zajištění upravené v § 129a odst. 3 zákona o pobytu

cizinců s čl. 5 odst. 4 Úmluvy, což by měl žalovaný vzít v úvahu v případě, že stěžovatelka o propuštění požádá v době, kdy k tomu podle citovaného ustanovení není oprávněna; jde-li o rozpor s mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy České republiky, použije se přednostně mezinárodní smlouva, a tento závěr mohou učinit nejen soudy, ale ve své aplikační praxi i správní orgány. Žalovaný tak bude postupovat v souladu s právem, pokud na základě přednostní aplikace čl. 5 odst. 4 Úmluvy připustí rozhodování o žádosti o propuštění ze zařízení podané i v době, kdy k tomu stěžovatelka není de lege lata dle § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců oprávněna, čímž in favorem libertatis (tj. ve prospěch základních práv a svobod stěžovatelky) umožní periodický soudní přezkum trvání důvodů pro omezení osobní svobody ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy; je-li totiž soudní přezkum připuštěn v pravidelných a přiměřených intervalech, nezávislých na vnějších okolnostech, přestává být problematickým pravidlo § 75 s. ř. s., podle něhož soud vychází ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu.“ Na tomto názoru soud setrvává.

[15] K výtkám stěžovatelky týkajícím se otázky, zda žalovaný správně vyhodnotil možnost jejího zajištění s ohledem na její příběh a zdravotní stav, Nejvyšší správní soud uvádí, že tato problematika bude předmětem meritorního posouzení kasační stížnosti ve věci prodloužení zajištění.

[16] Na základě výše uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nejsou splněny podmínky pro vydání předběžného opatření, a proto návrh stěžovatelky dle § 38 s. ř. s. zamítl.

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

V Brně dne 19. prosince 2019

Mgr. David Hipšr
předseda senátu