

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Z. Ch.,** zastoupena Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL.M. eur, advokátem se sídlem Karolínská 654/2, Praha 8, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje,** se sídlem Pražská tř. 558, České Budějovice, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 10. 2015, č. j. KRPC-112966-43/ČJ-2015-020023, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 11. 2015, č. j. 10 A 199/2015 – 12,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Rozhodnutí krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí žalované

[1] Rozhodnutím ze dne 2. 10. 2015, č. j. KRPC-112966-43/ČJ-2015-020023, žalovaná rozhodla o tom, že se podle § 124 odstavec 3 zákona č. 326/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), prodlužuje žalobkyni doba zajištění za účelem jejího správního vyhoštění, stanovená rozhodnutím žalované ze dne 8. 8. 2015, č. j. KRPC-112966-12/ČJ-2015-020023, o třicet dnů. Toto rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou, kterou se domáhala jeho zrušení a vrácení věci žalované k dalšímu řízení.

[2] Krajský soud v Českých Budějovicích předmětnou žalobu zamítl rozsudkem ze dne 19. 11. 2015, č. j. 10 A 199/2015 – 12, neboť dospěl k závěru, že žalobní námitky nejsou

důvodné. Pokud žalobkyně namítala nepřiměřenost materiálních podmínek svého zajištění, vedoucích k porušení ustanovení článku § 5 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), krajský soud odkázal na § 130 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podle něhož zařízení pro zajištění cizinců provozuje Ministerstvo vnitra prostřednictvím jím zřízené organizační složky, kterou je Správa uprchlických zařízení. Žalobou poukazované nedostatky zařízení pro zajištění cizinců tak nespadají pod zákonnou pravomoc žalované a namítanou nezákonnost rozhodnutí o prodloužení zajištění z důvodu nepřiměřenosti materiálních podmínek zajištění nelze pro tento nedostatek pravomoci vůbec dovozovat.

[3] Ve vztahu k žalobní námitce týkající se porušení článku 5 odst. 4 Úmluvy, v níž žalobkyně namítala, že v důsledku nedostatečné právní pomoci v zařízení pro zajištění cizinců nebyla schopna zpochybnit rozhodnutí o svém zajištění, krajský soud uvedl, že ani tato okolnost nemůže být předmětem soudního přezkumu rozhodnutí správního orgánu o prodloužení zajištění žalobkyně za účelem jejího správního vyhoštění. Krajský soud dovodil, že pokud by žalobkyni bylo bráněno v přístupu k právní pomoci ze strany správních orgánů, mohla by tato skutečnost být předmětem přezkumu například v rámci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, avšak tuto možnost žalobkyně ani v době, kdy již byla zastoupena právním zástupcem, nevyužila.

[4] Krajský soud poté neshledal důvodnou ani žalobní námitku, podle níž se žalovaný správní orgán nezabýval realizovatelností vyhoštění žalobkyně. Podle názoru krajského soudu žalovaná v napadeném rozhodnutí uvedla, proč považuje důvody zajištění žalobkyně za nadále trvající, a opětovně zdůvodnila, proč nepovažuje přijetí zvláštního opatření za účelem vycestování za dostačující. Dále krajský soud konstatoval, že povinnost správního orgánu zabývat se samotnou potencionalitou realizace správního vyhoštění cizince nastává pouze tehdy, pokud jsou správnímu orgánu v době rozhodování známy skutečnosti, které by mohly nasvědčovat tomu, že realizace správního vyhoštění cizince nebude možná. V posuzované věci tomu tak však nebylo a ani žalobkyně takovou skutečnost v rámci správního řízení ani v podané žalobě netvrdila. Krajský soud tedy po posouzení všech skutkových okolností věci neshledal žádný důvod, který by měl žalovanou vést k závěru, že k realizaci správního vyhoštění nedojde. V daném případě tak nevyvstala žádná okolnost, která by žalovanou měla vést k závěru o nereálnosti, potencionální nemožnosti či nepravděpodobnosti správního vyhoštění žalobkyně.

II. Kasační stížnost žalobkyně

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti tomuto rozsudku podala v zákonné lhůtě kasační stížnost opřenou o § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatelka namítla, že v důsledku nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení došlo k porušení článku 5 odst. 1 a článku 5 odst. 4 Úmluvy. Dále uvedla, že přiměřenost podmínek zajištění je okolností, kterou se žalovaný správní orgán a následně i krajský soud musely zabývat. Podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004

Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), je povinností správního orgánu zajistit soulad jeho rozhodnutí nejen s vnitrostátními zákony, ale též s mezinárodními smlouvami. Pokud jde o krajský soud, rozsah přezkumu rozhodnutí o zajištění musí být vždy uskutečněn v takové míře, aby zahrnoval veškeré aspekty mající vliv na zákonnost zajištění jako takového. V případě stěžovatelky nelze považovat rozsah soudního přezkumu za dostatečný, a tím dochází k porušení práva zajištěného cizince na účinný prostředek nápravy podle ustanovení článku 5 odst. 4 Úmluvy.

[7] Podle názoru stěžovatelky nemůže obstát ani tvrzení krajského soudu o tom, že vytváření přiměřených materiálních podmínek zajištění není v kompetenci žalovaného správního orgánu. Po žalované lze žádat, aby se s úrovní materiálních podmínek zajištění seznámila, a jestliže tyto podmínky v určitém zařízení pro zajištění cizinců příslušným mezinárodním smlouvám neodpovídají, může správní orgán o zajištění rozhodnout jen tehdy, proběhne-li výkon zajištění v jiném zařízení, a není-li takového zařízení, pak k zajištění cizince nesmí dojít. Bylo-li rozhodnutí o zajištění přesto vydáno, je povinností soudu na návrh cizince takové rozhodnutí zrušit.

[8] Pokud jde o otázku přístupu k právnímu poradenství, stěžovatelka jej považuje za důležitý prvek zkoumaných podmínek zajištění. Povinnost zajistit dostupné právní poradenství tak, jak je koncipována Úmluvou a právem Evropské unie, je přitom povinností pozitivní, neomezuje se pouze na zákaz bránění v přístupu k právní pomoci, jak uvádí krajský soud. Nesplnění této povinnosti tedy musí být v rámci přezkumu zákonnosti zajištění zohledněno. V případě stěžovatelky nedostatečný přístup k právní pomoci způsobil, že ta více jak 70 dnů nemohla realizovat své právo na přezkum zajištění soudem.

[9] Stěžovatelka v podané kasační stížnosti také namítla porušení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve spojení s článkem 15 odst. 4 Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. 12. 2008, č. 2008/115/ES (dále jen „návratová směrnice“), a článku 5 odst. 1 Úmluvy. Z uvedených ustanovení vyplývá požadavek, aby zajištění cizince za účelem vyhoštění bylo nařízeno pouze v případě, že existuje reálný předpoklad, že cizinec může být do své země v době trvání zajištění skutečně vyhoštěn. Správní orgány jsou tak povinny při rozhodování o zajištění cizince vážit, zda je výkon správního vyhoštění alespoň potenciálně možný. Podle názoru stěžovatelky může mít objektivní překážka realizace vyhoštění nejen právní, ale i faktický charakter. Takovou překážkou je i absence cestovního dokladu spojená s neochotou nebo neschopností zastupitelského úřadu země původu vydat cizinci cestovní doklad v průběhu doby, po kterou může být zajištěn. Proces získávání cestovního dokladu tak může odůvodnit závěr o reálnosti předpokladu pro vyhoštění jen tehdy, je-li rovněž reálné, že se takový doklad v průběhu zajištění cizince podaří získat. Žalovaný správní orgán ani krajský soud však žádný údaj svědčící o reálnosti předpokladu pro získání náhradního cestovního dokladu ve svých rozhodnutích neuvedly. Stěžovatelka v této souvislosti též poukázala na informace získané od Ředitelství služby cizinecké policie, podle nichž za období od 1. 1. 2015 do 30. 9. 2015 bylo občanům Afghánistánu uloženo celkem 47 správních vyhoštění, realizováno však nebylo ani jedno. Stěžovatelka proto dovozuje, že v době vydání napadeného rozhodnutí existoval odůvodněný předpoklad, že k jejímu vyhoštění do země původu nikdy reálně nedojde. Již v době vydání napadeného rozhodnutí o prodloužení zajištění totiž žalovaný správní orgán

disponoval informacemi o tom, že vyhošťování cizinců do Afghánistánu (zejména pokud nemají cestovní doklad) se dlouhodobě nedaří. Žalovaná pak neuvedla nic, co by odlišovalo případ stěžovatelky od ostatních případů neúspěšně vyhošťovaných Afghánců, a který by svědčil o reálnosti předpokladu jejího vyhoštění. Krajský soud přitom nesprávně dovodil, že správní orgán takovou povinnost neměl.

[10] Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[13] Ze spisového materiálu v dané věci vyplývá, že k zajištění stěžovatelky došlo dne 6. 8. 2015 ve 22:10 hod., z důvodu jejího neoprávněného vstupu a pobytu na území České republiky. V této souvislosti byl se stěžovatelkou sepsán dne 7. 8. 2015 protokol o podání vysvětlení a dne 8. 8. 2015 protokol o vyjádření účastníka správního řízení, ve kterých je uvedeno její vyjádření, že v Evropské unii dosud nežádala o udělení mezinárodní ochrany. Dále stěžovatelka sdělila, že z Afghánistánu utekla s rodiči již jako dítě. V Íránu žila až doposud „na černo“, přičemž měla být vrácena do Afghánistánu. Z tohoto důvodu se tedy rozhodla odejít do Německa. V Německu nemá žádné konkrétní místo vybrané, v České republice zůstat nechce. Stěžovatelka se do České republiky dostala přes Turecko, Řecko, Makedonii a Maďarsko, a to za pomoci placených převaděčů. Z protokolu o vyjádření účastníka správního řízení ze dne 8. 8. 2015 dále vyplývá, že stěžovatelka nemá cestovní doklady a disponuje částkou asi 30 Euro. Na území České republiky nemá žádné příbuzné, žádné příbuzné nemá ani v jiném členském státě Evropské unie. Ke svému zdravotnímu stavu poté uvedla, že nemá žádné zdravotní potíže. Stěžovatelka výslovně uvedla, že z území členských států Evropské unie nevycestuje, že chce co nejdříve požádat o azyl v Německu.

[14] Rozhodnutím ze dne 8. 8. 2015, č. j. KRPC-112966-12/ČJ-2015-020023, byla stěžovatelka podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců zajištěna za účelem jejího správního vyhoštění. Doba trvání tohoto zajištění byla podle § 124 odst. 3 ve spojení s § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců stanovena v délce šedesát dní. Žalovaná v odůvodnění rozhodnutí konstatovala, že stěžovatelka svým neoprávněným pobytem na území České republiky bez platného cestovního dokladu a víza porušila § 103 písm. n) zákona o pobytu cizinců. Doba zajištění přitom byla stanovena s ohledem na složitost přípravy realizace správního vyhoštění, kdy stěžovatelka nedisponovala žádným platným dokladem totožnosti.

[15] Závazným stanoviskem Ministerstva vnitra ze dne 9. 8. 2015 bylo konstatováno, že vycestování stěžovatelky do země její státní příslušnosti je možné. Ministerstvo vnitra totiž nedospělo k závěru, že by stěžovatelce v její vlasti byl uložen trest smrti, či že by jí uložení tohoto trestu hrozilo. Stěžovatelka rovněž neuvedla žádné relevantní okolnosti svědčící o možné hrozbě mučení či nelidského a ponižujícího zacházení vůči své osobě. Možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu z důvodu mezinárodního či vnitrostátního ozbrojeného konfliktu, stěžovatelka nevyužila (přestože jí v tom žádné objektivní překážky nebránily), naopak se vědomě nelegálně pohybovala na území České republiky, kdy její cílovou zemí bylo Německo.

[16] Rozhodnutím žalované ze dne 12. 8. 2015, č. j. KRPC-112966-32/ČJ-2015-020023, byla stěžovatelka na základě § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 a bod 2 zákona o pobytu cizinců vyhoštěna. Doba, po kterou jí byl zakázán vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena v délce jednoho roku.

[17] Dne 2. 10. 2015 bylo vydáno rozhodnutí č. j. KRPC-112966-43/ČJ-2015-020023, kterým byla podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stěžovatelce prodloužena doba zajištění o třicet dnů. Z obsahu odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá, že žalovaná neshledala zvláštní opatření za účelem vycestování podle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců dostačujícím, neboť důvody zajištění stěžovatelky nadále trvají a hrozí reálné nebezpečí, že ze schengenského prostoru nevycestuje. Doba, po kterou bylo zajištění stěžovatelky prodlouženo, koresponduje s předpokládanou složitostí přípravy výkonu rozhodnutí o jejím správním vyhoštění, a to především vzhledem ke skutečnosti, že stěžovatelka nedisponuje žádným platným dokladem totožnosti. Uvedený doklad je nutné opatřit prostřednictvím Ředitelství služby cizinecké policie Praha, které žalovanou dne 29. 9. 2015 informovalo o probíhajících konzultačních pohovorech stěžovatelky s afghánským konzulem právě za účelem vydání příslušných dokladů.

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

[19] 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.

[20] Z dikce § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že doba trvání zajištění se stanoví s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění. Policie je oprávněna dobu zajištění prodloužit, pokud je to nezbytné k pokračování přípravy výkonu správního vyhoštění.

[21] Podle § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců je policie po celou dobu povinna zkoumat, zda podmínky zajištění i nadále trvají.

[22] Podstata dané věci spočívá v otázce aplikovatelnosti vnitrostátní právní úpravy, týkající se zajištění cizince, které představuje mimořádný institut umožňující policii zásadním způsobem zasáhnout do práva na osobní svobodu.

[23] Úmluva upravuje právo na svobodu a osobní bezpečnost v článku 5, který má výsadní postavení, neboť osobní svoboda je jedním z nejdůležitějších základních práv. Jednotlivé typové případy dovoleného zbavení osobní svobody jsou pak taxativně vypočteny v článku 5 odst. 1 písm. a) až f) Úmluvy, přičemž zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je zařaditelné pod poslední z nich: „*zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území, nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání*“.

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

[25] Nejvyšší správní soud v daném kontextu poukazuje i na článek 5 odst. 4 Úmluvy, v němž je stanoveno obecné právo každého, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.

[26] Podle názoru Nejvyššího správního soudu představuje právě odůvodnění rozhodnutí o zajištění (resp. i prodloužení zajištění cizince) relevantní faktor při posuzování, zda zbavení svobody dotčené osoby bylo, či nebylo svévolné. Nejdůležitější částí rozhodnutí o zajištění cizince je sice ta část výroku, jíž se vyslovuje samotné zajištění, avšak jeho obligatorní součástí je též určení doby trvání zajištění, které má povahu vedlejšího ustanovení. Řádně odůvodněny přitom musí být všechny části výroku tohoto správního rozhodnutí, tj. i jeho vedlejší ustanovení, a to tím spíše, že stanovení doby trvání zajištění musí spočívat na úvaze nejen o předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění, ale i ohledně dalších mezí vlastního výkonu veřejné moci v právním státě, jako je zákaz diskriminace či respekt k principu proporcionality. Ostatně i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva plyne, že délka zajištění nesmí přesáhnout dobu přiměřenou vzhledem ke sledovanému cíli (viz např. rozhodnutí velkého senátu ze dne 29. 1. 2008 ve věci Saadi v. Velká Británie, č. 13229/03).

[27] Nejvyšší správní soud dále předesílá, že zajištění za účelem správního vyhoštění, upravené v § 124 zákona o pobytu cizinců, představuje implementaci článku 15 návratové směrnice. Podle článku 15 odst. 1 návratové směrnice, „*nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské*

státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že a) hrozí nebezpečí skrývání se nebo b) dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje. Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění."

[28] Ze shora popsaného skutkového stavu věci vyplývá, že žalovaná prodloužení doby zajištění odvíjela od předchozího rozhodnutí o zajištění stěžovatelky. Nejvyšší správní soud opakovaně vyslovil, že *„[r]ozhodnutí o prodloužení zajištění je nutno chápat jako rozhodnutí obsahově navazující na rozhodnutí o zajištění. Cizinec je s předchozím rozhodnutím o zajištění i s obsahem spisového materiálu detailně seznámen, proto není nezbytné okolnosti týkající se vydání rozhodnutí o zajištění při rozhodování o prodloužení délky zajištění detailně znovu popisovat; postačí stručné shrnutí dosavadního průběhu řízení a uvedení důvodů, pro které byl cizinec původně zajištěn. Za nezměněných skutkových okolností budou důvody pro trvání zajištění zpravidla shodné, jako byly důvody popsané v prvém rozhodnutí o zajištění cizince, proto na něj postačí v odůvodnění v podrobnostech odkázat*" (viz rozsudky ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 90/2011 – 124, publikovaný pod č. 2936/2013 Sb. NSS, nebo ze dne 31. 3. 2013, č. j. 1 As 71/2012 – 46, případně rozsudek ze dne 10. 4. 2014, č. j. 2 As 115/2013 – 59).

[29] Co se týče obsahu prvé námitky, je třeba uvést, že tato odpovídala žalobnímu tvrzením stěžovatelky, že Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé – Jezové neskýtá dostatečné podmínky pro realizaci zajištění cizinců. Krajský soud při vypořádání této námitky dovodil, že stěžovatelkou poukazované nedostatky Zařízení pro zajištění cizinců v Bělé – Jezové nespadají pod zákonnou pravomoc žalované, nýbrž pod pravomoc Správy uprchlických zařízení, a namítanou nezákonnost rozhodnutí o prodloužení zajištění z důvodu nepřiměřenosti materiálních podmínek zajištění tak nelze pro nedostatek pravomoci žalované v této oblasti vůbec dovozovat.

[30] Podle názoru Nejvyššího správního soudu s tímto závěrem krajského soudu nelze zcela souhlasit, neboť v případě zjištěných, osvědčených či prokázaných nedostatečných podmínek pro realizaci zajištění je to právě správní orgán, který rozhoduje o zajištění a jeho prodloužení, komu § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců ukládá povinnost posuzovat zákonné podmínky zajištění. Lze si proto představit situaci, kdy úroveň materiálních podmínek zajištění bude předmětem dokazování ve správním řízení.

[31] Stěžovatelce je tak možné přisvědčit v tom, že bylo vhodné, aby její žalobní námitka týkající se nepřiměřenosti materiálních podmínek zajištění byla krajským soudem vypořádána explicitně a jednoznačně. Z odůvodnění napadeného rozsudku však vyplývá, že se krajský soud s předmětnou námitkou vypořádal, byť tak učinil nepřímo konstatováním, že posuzoval skutečnosti, které odůvodňují prodloužení zajištění, přičemž je shledal souladnými s relevantní judikaturou. Rovněž lze za daných okolností akceptovat tvrzení krajského soudu, že při rozhodování o věci a odůvodnění svého rozhodnutí postupoval přiměřeně ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130, publikovaného pod č. 1350/2007 Sb. NSS. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tak nedošlo k opomenutí žalobní námitky v podobě odpovídající stěžovatelkou uváděné judikatury, přičemž dílčí nedostatek odůvodnění

napadeného rozsudku nepředstavuje vadu řízení, jež by mohla mít za následek jeho nezákonnost.

[32] Argumentovala-li stěžovatelka v kasační stížnosti judikaturou Evropského soudu pro lidská práva týkající se vhodnosti, místa a podmínek, ve kterých je zajištění cizince realizováno, opřela tuto argumentaci především o rozsudek ze dne 25. 10. 1996 ve věci Chahal vs. Velká Británie a o rozsudek velkého senátu téhož soudu ze dne 29. 1. 2008 ve věci Saadi vs. Velká Británie. Stěžovatelka však v podané stížnosti neuvedla, v jakých konkrétních okolnostech spatřuje rozpor nyní posuzované věci s citovanými rozhodnutími. Evropský soud pro lidská práva (dále též „ESLP“) v obou případech konstatoval, že „*...aby zajištění nebylo možné označit jako svévolné, musí být provedeno v dobré víře; musí být úzce spojeno s konkrétním důvodem zajištění, místo a podmínky zajištění by měly být přiměřené i s ohledem na to, že opatření není aplikováno na osoby, které se dopustily trestného činu, ale na cizince, kteří často v důsledku obav o svůj život uprchli ze země svého původu; délka zajištění by měla být přiměřená s ohledem na cíl, který zajištění sleduje. Musí tak existovat vztah mezi důvodem, o který je přípustné omezení osobní svobody opřeno, a místem a podmínkami detence.*“

[33] Nejvyšší správní soud neshledal uvedenou argumentaci stěžovatelky důvodnou. Nejprve je třeba uvést, že stěžovatelkou opakovaně zmíněný rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Saadi se týká zcela skutkově i právně odlišné situace, v níž se žalobce domáhal zrušení nařízení Komise (ES) č. 954/2009 ze dne 13. října 2009, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 881/2002, na základě kterého byl zapsán na seznam osob a subjektů, jejichž finanční prostředky a hospodářské zdroje jsou zmrazeny. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je dále třeba vzít v úvahu skutečnost, že se stěžovatelka na základě vlastního rozhodnutí ocitla na území České republiky v rozporu s jejím právním řádem, kdy neměla potřebné cestovní dokumenty ani doklady prokazující její totožnost. Není přitom rozhodné, že stěžovatelka považovala Českou republiku pouze za průjezdní zemi. Český právní řád chrání společnost před volným pohybem osob, u nichž nelze jednoduchým a jednoznačným způsobem prokázat jejich totožnost, a obsahuje i právní instituty, jimiž se lze proti takovému nežádoucímu jevu bránit. Takovým institutem je právě institut zajištění cizince za účelem jeho správního vyhoštění a institut prodloužení takového zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců.

[34] Byla-li tedy stěžovatelka z uvedených důvodů zbavena osobní svobody a umístěna do zařízení k tomu určeného, nebyly předpoklady pro zajištění vymezené ESLP ve výše citovaných rozsudcích nikterak porušeny. Nejvyšší správní soud považuje za potřebné v této souvislosti podotknout, že nelze spravedlivě požadovat, aby podmínky pobytu stěžovatelky v zařízení pro zajištění cizinců byly významně kvalitativně vyššího stupně, než je tomu u zařízení určených pro pobyt jiných osob, které se na území České republiky dopustily protiprávního jednání. Je zřejmé, že zařízení pro zajištění cizinců nesmí mít vnitřní režim podobný běžným věznicím; naopak, je třeba, aby cizinci tam držení mohli v rámci zařízení požívat co možná největší volnosti pohybu. Na druhé straně je zcela legitimní, pokud je účinně zajištěno, že cizinec nemůže nekontrolovaně uvedené zařízení opustit; přiměřeným opatřením zde jistě bude i zajištění důsledné a viditelné strážní služby vojenského typu. Co se týče samotné úrovně materiálního zabezpečení poskytovaného zařízením, je jistě třeba, aby cizincům tam drženým poskytlo přístřeší, hygienické

podmínky, stravu a zdravotní péči na lidsky důstojné úrovni. V žádném případě však není nezbytné poskytovat komfort na úrovni průměrných životních podmínek v České republice či dokonce na úrovni hotelových služeb. Cizinci musí rovněž strpět jisté nepohodlí, nedostatek soukromí i to, že jejich život v zařízení nebude naplněn aktivitou a zábavou. S každým člověkem musí být v České republice zacházeno lidsky důstojným způsobem; to však v žádném případě neznamená, že má bez dalšího nárok na životní komfort v naší zemi obvyklý.

[35] Z výše uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud shledal zákonnými závěry správního orgánu i krajského soudu o tom, že podmínky pro vydání rozhodnutí o prodloužení zajištění stěžovatelky za účelem jeho správního vyhoštění byly splněny. Nejvyšším správním soudem přitom nebyla zjištěna žádná okolnost, v jejímž důsledku by pobyt stěžovatelky v zařízení pro zajištění cizinců nebyl z důvodu nepřiměřených materiálních podmínek možný.

[36] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále poukázala na neadekvátní zajištění právní pomoci zajištěným cizincům, v důsledku které se jí nedostalo možnosti zpochybnit rozhodnutí o svém zajištění.

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

[38] Při úvahách o důvodnosti této stížní námitky vyšel Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu, z něhož je patrno, že při vydání rozhodnutí o zajištění ze dne 8. 8. 2015, č. j. KRPC-112966-12/ČJ-2015-020023, byl stěžovatelce jeho obsah tlumočen tlumočníkem do jazyka perského, přičemž o tlumočení právě do tohoto jazyka stěžovatelka správní orgán výslovně požádala. Stěžovatelce bylo zároveň s rozhodnutím o jejím zajištění za účelem správního vyhoštění poskytnuto poučení o nemožnosti uplatnění opravných prostředků s odkazem na § 124 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, poučení o možnosti podat žádost o propuštění ze zajištění (§ 129a odst. 1 zákona o pobytu cizinců) a také poučení o možnosti podat ve třicetidenní lhůtě žalobu ve správním soudnictví u krajského soudu, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci rozhodl (§ 172 zákona o pobytu cizinců). Podle úředního záznamu Policie České republiky ze dne 8. 8. 2015 stěžovatelka nevyužila možnosti žádat o vyrozumění další osoby a nevyužila ani práva na poskytnutí součinnosti k zajištění právní pomoci na vlastní náklady podle § 24 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Součástí tohoto úředního záznamu byla i písemnost *Práva osoby omezené na svobodě*, z níž Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka byla poučena mimo jiné i o svém právu kontaktovat právního zástupce a právu na poskytnutí právní pomoci. Z obsahu spisového materiálu přitom nevyplývá, že by stěžovatelka v době ode dne svého zajištění až do dne, kdy byl správním orgánem vydán příkaz k jejímu propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců, učinila jakýkoli úkon, kterým by se domáhala využití svého práva na poskytnutí součinnosti k zajištění právní pomoci.

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

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

[41] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatelky, ve které vyjádřila nesouhlas se závěrem krajského soudu o nedůvodnosti její námitky proti postupu žalované, která se v napadeném rozhodnutí nikterak nezabývala realizovatelností stěžovatelčina vyhoštění.

[42] Nejvyšší správní soud na základě obsahu správního spisu zjistil, že po zajištění stěžovatelky bylo přistoupeno k ověření její totožnosti prostřednictvím Ředitelství služby cizinecké policie, které v této věci požádalo o ověření totožnosti stěžovatelky Velvyslanectví Islámské republiky Afghánistán (přípisem ze dne 26. 8. 2015). Doba, po kterou od rozhodnutí o zajištění stěžovatelky trvalo zpracování a odeslání žádosti příslušnému zastupitelskému úřadu, se pak může jevit jako delší, než bylo nezbytně nutné, avšak s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci neshledal Nejvyšší správní soud, že by pouze na základě této prodlevy bylo možné konstatovat, že správní orgány nepostupovaly při přípravě vyhoštění stěžovatelky s náležitou pečlivostí.

[43] Žalovaná ve svém rozhodnutí ze dne 8. 8. 2015 stanovila celkovou dobu pro zajištění stěžovatelky s ohledem na přibližnou dobu, za kterou je zpravidla možné ověřit totožnost cizince a vystavit mu prostřednictvím příslušného zastupitelského úřadu náhradní cestovní doklad, jakož i dobu, po kterou trvá vyřízení nezbytných formalit. Policie České republiky přitom dobu, po kterou vyřízení žádosti o zjištění totožnosti zastupitelským úřadem trvá, nemůže ovlivnit. Z postupu zastupitelského úřadu v nyní řešené věci však nelze v žádném případě dovodit, jak tvrdí stěžovatelka, že by mělo být již od počátku zajištění jasné, popř. že by mělo vyjít najevo v průběhu zajištění, že spolupráce s tímto zastupitelským úřadem nutně nepovede k žádnému výsledku, pročež by správní orgán neměl s ohledem na faktickou nevyhostitelnost stěžovatelky vůbec přistupovat k jejímu zajištění. Žalovaná měla naopak snahu v intencích článku 15 odst. 1 návratové směrnice stanovit co nejkratší dobu zajištění, což v daném případě vedlo k následnému prodloužení této doby.

[44] Rozhodnutí o zajištění stěžovatelky a o prodloužení doby zajištění pak z hlediska svého odůvodnění vyhovují požadavkům vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 – 79, neboť žalovaná ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu svá rozhodnutí řádně odůvodnila, a to s ohledem na výčet

předpokládaných úkonů potřebných k realizaci vyhoštění a s uvedením odhadu jejich časové náročnosti a zohlednění složitosti případu výkonu správního vyhoštění.

[45] V souvislosti se shora uvedeným je možné doplnit, že ke složitosti předmětného případu přispěla i skutečnost, že stěžovatelka neměla doklad totožnosti. Žalovaná také při rozhodování o zajištění stěžovatelky a prodloužení doby zajištění zvažovala, zda by namísto zajištění nepřicházelo v úvahu uložení zvláštních opatření za účelem vycestování podle § 123b zákona o pobytu cizinců, avšak s ohledem na odůvodněné obavy z pokračování v neoprávněném pobytu na území České republiky a členských států Evropské unie (s ohledem na stěžovatelkou deklarovaný cíl dostat se do Německa a nezůstat v České republice) a při zohlednění jejích osobních poměrů bylo na místě rozhodnout o jejím zajištění. Uvést je třeba i to, že není-li ze strany cizince poskytnuta potřebná součinnost, lze nepochybně využít maximální zákonem stanovený limit doby zajištění právě z toho důvodu, že existují rozdíly v přístupu zemí původu cizince k ověření různých informací o zajištěných osobách, přičemž, čím méně cizinec v rámci řízení o zajištění spolupracuje, tím obtížnější i časově náročnější je ověřování nezbytných informací o jeho osobě.

[46] Rozhodnutí o zajištění cizince vydává policejní orgán v časové tísni, což s sebou nese určité zestručnění odůvodnění takového rozhodnutí. Určité konkrétní skutečnosti odůvodňující jeho zajištění však uvést musí. Takovými skutečnostmi může být především to, že cizinec v minulosti hrubým způsobem porušil zákon o pobytu cizinců, a dále případy, kdy je evidován v evidenci nežádoucích osob (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, č. j. 4 Azs 235/2005 - 60), nebo (jako je tomu v nyní posuzovaném případě) existují-li konkrétní skutkové okolnosti, které neumožňují správnímu orgánu s jistotou osvědčit totožnost cizince pro chybějící doklady. K tomu je nutné uvést i to, že krajský soud rozhodnutí o zajištění stěžovatelky následně přezkoumal, přičemž tak učinil v relativně krátké době po podání žaloby a své závěry shrnul do podrobně odůvodněného rozsudku. Nejvyšší správní soud přitom jeho závěry považuje za přesvědčivé.

[47] Namítala-li stěžovatelka, že zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců neplní v jejím případě svůj účel, neboť existují důvodné pochybnosti o realizovatelnosti jejího vyhoštění, pak Nejvyšší správní soud shledal, že i přes konstatování, že *„[j]e třeba trvat na tom, aby správní orgány při rozhodování o zajištění cizince zvážily, zda je výkon správního vyhoštění alespoň potenciálně možný*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 – 61), nelze dovozovat, že je nutné postavit najisto, že vyhoštění cizince zajišťovaného podle uvedeného ustanovení bude skutečně možné. Postačí posouzení potenciality vyhoštění.

[48] Krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku dostatečně určitě a srozumitelně vyjádřil ke skutkovým i právním okolnostem, v nichž spatřuje nedůvodnost této stěžovatelčiny námitky. Zabýval se obecně známými skutečnostmi, že součinnost s některými zeměmi tzv. třetího světa, mezi které Afghánistán patří, není vždy pružná a rychlá. Zdůraznil, že v případě stěžovatelky bylo zapotřebí ověřovat její totožnost a v součinnosti s příslušným zastupitelským úřadem jí vystavit náhradní cestovní doklad. Oprávněně proto uzavřel, že tato skutečnost nemůže automaticky vést k závěru, že

realizace správního vyhoštění stěžovatelky nebude možná. Žalovaná totiž vydání cestovních dokladů pro stěžovatelku během doby, po kterou byla zajištěna, důvodně předpokládala a z tohoto důvodu zajištění také prodloužila. Z obsahu správního spisu lze také vysledovat nedostatečnou spolupráci stěžovatelky s policejním orgánem, když ta odmítla žalované sdělit bližší informace ke svému datu narození a neupřesnila ani adresu svého bydliště. Nedostatečná součinnost stěžovatelky je zřejmá rovněž z žádosti žalované o zjištění její totožnosti ze dne 21. 8. 2015, v níž se uvádí, že stěžovatelka odmítla vyplnit a podepsat tiskopis o své totožnosti. Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že ani tato námitka stěžovatelky není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[50] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 9. června 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu