



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **A. M. A. S.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 10. 2014, č. j. CPR-11018-3/ČJ-2014-930310-V217, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2014, č. j. 2A 55/2014 - 35,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2014, č. j. 2A 55/2014 - 35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Policejní hlídka vyzvala žalobce (dále též „stěžovatel“) při kontrole dne 25. 4. 2014 k prokázání totožnosti. Ten předložil svůj cestovní doklad, z něhož hlídka zjistila, že platnost víza, které jej opravňovalo k pobytu na území České republiky, vypršela dne 29. 7. 2013. Bezprostředně poté došlo k zajištění stěžovatele a bylo zahájeno řízení o jeho správním vyhoštění.

[2] Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie ze dne 2. 6. 2014, č. j. KRPA-165086-33/ČJ-2014-000022, bylo stěžovateli uloženo správním vyhoštění ve smyslu ustanovení § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena na 1 rok. Současně mu byla podle § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanovena doba k vycestování z území 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí. Žalovaná toto rozhodnutí na základě žalobcem podaného odvolání přezkoumala a následně je potvrdila.

[3] Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze se poté stěžovatel domáhal zrušení obou správních rozhodnutí. Soud žalobu zamítl s odůvodněním, že žalovaná náležitým způsobem zjistila skutkový stav a zohlednila všechny podstatné okolnosti případu. Vzala v potaz závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 27. 4. 2014 k možnosti vycestování cizince (dále jen „závazné stanovisko“), v němž ministerstvo konstatovalo, že vycestování žalobce možné je. Správní orgán přitom nemá možnost vykládat závazné stanovisko odchylně. Navíc ve smyslu § 149 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) správní orgán, je-li vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí další dokazování a žádost zamítne. Bezpečnostní situací v žalobcově zemi původu se správní orgán zabýval a posoudil ji. Navíc důvody uváděné žalobcem týkající se obav z případného jednání jeho souseda po návratu do vlasti nelze podřadit pod pojem nebezpečí vážné újmy dle § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Z důvodu nekonkretizování důvodů znemožňujících vycestování žalobce do vlasti dle § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců nezbylo soudu než považovat tato tvrzení za účelová, zcela v rozporu se závazným stanoviskem. Správní orgán se rovněž náležitým způsobem zabýval dopadem správního vyhoštění do soukromého a rodinného života žalobce. K žalobní námitce, že vzhledem k formulaci v odůvodnění není jasné, z jakých podkladů správní orgán vycházel, uvedl, že fakt, že orgán prvního stupně použil v odůvodnění svého rozhodnutí pojem „zejména“, nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Z nevhodné formulace nelze usuzovat, že by mohl vycházet i z jiných podkladů pro vydání rozhodnutí nad rámec kompletního spisového materiálu.

II. Kasační stížnost

[4] Žalobce brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.).

[5] Tvrdí, že je v jeho případě dána překážka vycestování v podobě občanské války v jeho domovském státě. Je tedy zjevné, že závazné stanovisko vydané Ministerstvem vnitra je chybné. Je notoricky známou skutečností, že na území Libye probíhá minimálně tři roky občanská válka, bezpečnostní systém země byl zcela destabilizován a v zemi panuje čistá anarchie. Tamní zákonodárci nemají žádnou faktickou moc, jsou nuceni zasedat a žít na opevněné lodi. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky konstantně, minimálně od počátku tohoto roku, vylučuje jakékoliv cesty do Libye, přičemž uvádí, že v jihovýchodní části hlavního města Tripolisu probíhají boje mezi milicemi, mezinárodní letiště je mimo provoz a současná vláda nemá bezpečnostní situaci pod kontrolou.

[6] Sekundárně žalobce uvádí, že soud pochybil v hodnocení námítky směřující proti porušení § 68 odst. 3 ve spojení s § 36 odst. 3 správního řádu. V odůvodnění svého rozhodnutí správní orgán uvedl, že vycházel „zejména z následujících podkladů...“ Pokud vycházel zejména z kompletního spisového materiálu, pak to logicky znamená, že vycházel i z jiných podkladů a poznatků, čímž porušil uvedená ustanovení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu

pokračování

a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Stěžejní kasační námitkou je existence překážky vycestování z důvodu občanské války v zemi původu stěžovatele. Závazné stanovisko k možnosti vycestování je dle jeho názoru chybné.

[10] Dle § 120a zákona o pobytu cizinců je policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění podle § 119 a 120 povinna vyžádat si závazné stanovisko ministerstva, zda vycestování cizince je možné.

[11] Z § 179 odst. 1 zákona vyplývá, že *vycestování cizince není možné v případě důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem..., tak by mu brožilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem.* Podle druhého odstavce předmětného ustanovení 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 obroženi 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.*

[12] Podle výše citované právní úpravy byly správní orgány v průběhu rozhodování o správním vyhoštění povinny vyžádat si závazné stanovisko Ministerstva vnitra o možnosti vycestování žalobce z území. Ministerstvo toto závazné stanovisko vydalo dne 27. 4. 2014. Hodnotilo, zda v případě stěžovatele existují důvody znemožňující vycestování dle výše uvedených předpisů. V této souvislosti vycházelo zejména z jeho výpovědi v rámci řízení o správním vyhoštění, z údajů z informačního systému o cizincích (CIS) a z informací ohledně politické a ekonomické situace a stavu lidských práv v Libyi, které jsou mu známy z jeho úřední činnosti. Konkrétně šlo o informace z Databanky ČTK „Země světa“ – Libye. Ministerstvo dospělo k závěru, že překážky k vycestování nejsou dány. Situace v Libyi je stabilizovaná. Jde o demokracii s volebním systémem. Celostátní pravomoci státních orgánů jsou omezené autonomií regionálních domobran a zakrňlostí státního aparátu. Hodnocení země v oblasti politických práv a občanských svobod se výrazně zlepšilo. Na území Libye již neprobíhá takový ozbrojený konflikt, který by mohl stěžovatele v případě jeho návratu ohrozit na životě či lidské důstojnosti.

[13] Závazné stanovisko k vycestování cizince je podkladem pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Toto stanovisko samo o sobě nikterak autoritativně nezakládá, nemění ani neruší práva či povinnosti cizince a není ani rozhodnutím konečným; do práv cizince zasahuje až následně samotné rozhodnutí o správním vyhoštění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 1 As 50/2013 – 48).

[14] K povaze závazného stanoviska se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113 tak, že *závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkoumání jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.*

[15] Závazné stanovisko vydané v řízení o vyhoštění lze tedy napadnout prostřednictvím odvolání proti konečnému rozhodnutí správního orgánu o vyhoštění (srov. též Vedral, J. Správní řád Komentář, 2. vydání. Praha 2012. s. 1158 – 1159: „Pokud žadatel nesubhlasí se zamítnutím své žádosti..., podá odvolání, které sice musí směřovat proti rozhodnutí (§ 81 odst. 1), ve skutečnosti však bude směřovat proti obsahu závazného stanoviska, které se promítlo do výrokové části rozhodnutí... Závaznost obsahu závazného stanoviska pro výrokovou část rozhodnutí (§ 149 odst. 1) se vztahuje i na odvolací orgán, který stejně jako správní orgán prvního stupně nemůže obsah závazného stanoviska ignorovat (§ 50 odst. 4 platí i pro něj). V zájmu toho, aby odvolací řízení vůbec mělo smysl a neskončilo tím, že je odvolací správní orgán zamítne s odvoláním na obsah závazného stanoviska, předpokládá § 149 odst. 4 jakési paralelní přezkoumání obsahu závazného stanoviska, které bude probíhat současně s odvolacím řízením po instanční linii dotčených správních orgánů.

Pokud odvolání proti rozhodnutí směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá si odvolací správní orgán (§ 89 odst. 1) potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu, který je nadřízený správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal.“).

[16] Stěžovatel tedy mohl proti obsahu závazného stanoviska v případě své nespokojenosti s ním brojit v odvolání, což však neučinil. Ve vztahu k závaznému stanovisku pouze uvedl, že se s ním správní orgán neměl spokojit a měl provést další jím navrhované důkazy. Odvolací orgán tedy nebyl v řízení o odvolání povinen vyžádat si potvrzení či změnu závazného stanoviska.

[17] V rámci žaloby stěžovatel poté ve vztahu k závaznému stanovisku, kromě výhrad uplatněných již v odvolání, tvrdil, že je zastaralé a nepravdivé. K této námitce městský soud uvedl, že se správní orgán v závazném stanovisku řádným způsobem vypořádal s důvody znemožňujícími vycestování cizince. Dále soud konstatoval, že *správní orgán rozhodující ve věci správního vyhoštění žalobce nemá žádným způsobem možnost odchylně vykládat toto závazné stanovisko.* K důvodům uváděným žalobcem na podporu tvrzení, že jeho vycestování do Libye není možné, soud uvedl, že je nelze podřadit pod pojem *skutečné nebezpečí vážné újmy* dle § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel pouze obecně tvrdil, že má obavu z chaosu a nejasné bezpečnostní situace v jeho vlasti a nijak nespecifikoval, jaké vážné ohrožení jeho života či důstojnosti by mu v případě návratu do vlasti hrozilo. Nemohl definovat ani to, jaké vážné ohrožení by mu hrozilo z důvodu účasti v silách bývalého svrženého režimu. Soud tedy shledal jeho tvrzení účelovými, zcela v rozporu se závazným stanoviskem.

[18] Účelem úpravy obsažené v § 179 zákona o pobytu cizinců je naplnění zásady *non-refoulement*, která vyplývá z Ženevské úmluvy a také z čl. 3 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Obdobné ustanovení vtělující tuto zásadu do českého právního řádu se nachází v § 14a zákona č. 325/1999, o azylu (dále jen „zákon o azylu“). Judikaturu vztahující se k zásadě *non-refoulement* tak lze čerpat z rozhodnutí k oběma těmto ustanovením.

[19] V souvislosti s článkem 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) dovodil, že vnitrostátní soudy musí námitky vyhošťovaných osob, že jim v cílové zemi hrozí špatné zacházení, podrobit pečlivému přezkoumání (Garabayev proti Rusku, rozsudek, 7. 6. 2007, č. 38411/02). Klíčovým pojmem případů vyhoštění je „reálné nebezpečí“. Aby vyhoštěním došlo k porušení čl. 3 EÚLP, musí stěžovatel prokázat, že existují závažné důvody se domnívat, že dotčené osobě, bude-li vyhoštěna, hrozí reálné nebezpečí, že bude vystavena zacházení v rozporu s čl. 3 (Saadi proti Itálii, rozsudek velkého senátu, 28. 2. 2008, č. 37201/06). Reálné nebezpečí přitom neznamená jistotu, ale určitou míru pravděpodobnosti, že porušení stěžovatelových práv v cílové zemi nastane. ESLP požadovaný standard vyjadřuje slovy „existují závažné důvody se domnívat“.

pokračování

[20] Test reálného nebezpečí provedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 3. 2008, č. j. 2 Azs 71/2006 – 82: „*Reálným nebezpečím (srov. rovněž § 14a odst. 1 zákona o azylu, jež užívá ve stejném významu slovní spojení „skutečné nebezpečí“) nutno rozumět, že ve významném procentu případů obdobných situací stěžovatele dojde k nežádoucímu následku, takže stěžovatel má dobré důvody se domnívat, že takovýto následek může s významnou pravděpodobností postihnout i jeho... Ani test „reálného nebezpečí“ ale nedosahuje intenzity trestního standardu „nade vši pochybnost“, ani důkazního standardu užívaného v zemích common law v civilních věcech („vyšší pravděpodobnost že ano, než že ne“ [balance of probabilities]).“*

[21] Samotná špatná obecná situace v cílové zemi zpravidla pro shledání existence reálného nebezpečí nestačí. I když ESLP nevyklučuje, že obecná situace násilí v cílové zemi bude dostatečně závažná, aby sama o sobě stačila pro konstatování, že vyhoštění bude v rozporu s čl. 3. Půjde pouze o „extrémní případy obecného násilí, kdy bude existovat reálné nebezpečí špatného zacházení již pouze tím, že jednotlivec bude po návratu vystaven tomuto násilí.“ (NA. proti Spojenému království, rozsudek, 17. 7. 2008, č. 25904/07). Stěžovatel bude muset zpravidla předložit nějaké zvláštní rizikové faktory týkající se konkrétně jeho osoby. Těmi může být mimo jiné příslušnost k minulému režimu (N. proti Finsku, rozsudek, 26. 7. 2005, č. 38885/02).

[22] Soudní dvůr Evropské unie potom v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 17. 2. 2009 ve věci C-465/07 dospěl k závěru, že existence vážného individuálního ohrožení života nebo nedotknutelnosti žadatele o doplňkovou ochranu není podřízena podmínce, že žadatel předloží důkazy, že v ohrožení je konkrétně on sám, z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho osobní situaci; existence takového ohrožení může být výjimečně považována za prokázanou, pokud míra svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt, posuzovaná příslušnými vnitrostátními orgány rozhodujícími o žádosti o doplňkovou ochranu nebo soudy členského státu, kterým bylo předloženo rozhodnutí o zamítnutí takové žádosti, dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven – z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu – reálnému nebezpečí uvedeného ohrožení.

[23] Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 90 *ve věcech mezinárodní ochrany existují mezinárodní závazky, které je potřeba respektovat; ostatně mezinárodní smlouvou je soud rovněž vázán a je oprávněn také posuzovat soulad jiného předpisu s takovou smlouvou (čl. 10, čl. 95 Ústavy). Soud tedy musí nad rámec žalobních bodů respektovat princip non-refoulement vyplývající z Ženevské úmluvy a i z čl. 3 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod... Pro daný případ to znamená, že by soud nemohl přehlédnout (bez ohledu na obsah žaloby), pokud by byly dány důvody k ochraně žalobce před brozící vážnou újmou v zemi původu, které žalovaný nezohlednil za situace, kdy již nepřichází v úvahu žádná další řízení, v němž by mohla být ochrana poskytnuta. Poznatky k tomu zpravidla vyplývají z vyjádření žadatele v žádosti nebo při pobořování a ze skutečností zjištěných o zemi původu v řízení či známých z jiných řízení, či známých obecně. Pokud tedy soud má k dispozici poznatky o tom, že žadateli o azyl je nezbytné poskytnout doplňkovou ochranu podle § 14a zákona o azylu, neboť její neposkytnutí by bylo narušením zásady non-refoulement a ochranu již nelze poskytnout v jiném řízení, rozhodnutí žalovaného zruší, aniž by taková skutečnost musela být žalobou výslovně namítána.*

[24] Ve světle této judikatury tedy neobstojí stručná argumentace městského soudu o účelovosti stěžovatelových tvrzení ve vztahu k nebezpečí hrozícímu v zemi jeho původu. Soud měl naopak posoudit, zda je dán prostor pro následování výše uvedeného rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. V rámci naplnění zásady *non-refoulement* je třeba vycházet z informací o zemi původu. K jejich kvalitě se Nejvyšší správní soud vyjádřil v mnoha svých rozhodnutích (např. 4. 2. 2009, č. j. 1 Azs 105/2008 - 81) tak, že tyto informace musí

být v maximální možné míře (1) relevantní, (2) důvěryhodné a vyvážené, (3) aktuální a ověřené z různých zdrojů, a (4) transparentní a dohledatelné (srov. Kritéria pro nakládání s informacemi o zemích původu v azylovém řízení, in: GYULAI, G.: Country Information in Asylum Procedures: Quality as a Legal Requirement in EU, Budapest, 2007). Jediné informace o zemi původu, s nimiž se v dané věci pracovalo, jsou obsaženy v závazném stanovisku, tedy informace z Databanky ČTK „Země světa“ – Libye. Jelikož obsah závazného stanoviska je „vtělen“ do odůvodnění správního rozhodnutí, městský soud se měl zabývat kvalitou informací o zemi původu, dle nichž bylo o vyhoštění stěžovatele rozhodnuto, a to zejména ve vztahu k zásadě *non-refoulement*.

[25] Tyto nedostatky rozsudku městského soudu zakládají jeho nezákonnost, proto jej Nejvyšší správní soud ruší.

[26] Druhá kasační námitka směřující k pojmu „zejména“ použitým v odůvodnění správního rozhodnutí je rovněž nedůvodná. Tato námitka byla uvedena i v žalobě a městský soud se s ní vypořádal konstatováním, že fakt, že orgán prvního stupně použil v odůvodnění svého rozhodnutí pojem „zejména“, nezakládá nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Z nevhodné formulace nelze usuzovat, že by mohl vycházet i z jiných podkladů pro vydání rozhodnutí nad rámec kompletního spisového materiálu. S tímto odůvodněním se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost žalobce důvodnou, a proto postupem podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu. V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů v řízení o kasační stížnosti žalobce (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. dubna 2015

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu