



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Petra Mikeše v právní věci žalobce: **B. F.**, zast. Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL.M. eur., advokátem se sídlem Karolinská 654/2, Praha 8 - Karlín, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje**, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, se sídlem Masarykova 27, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 9. 2015, čj. KRPU-206689-13/ČJ-2015-040022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 11. 2015, čj. 78 A 25/2015-20,

**t a k t o :**

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

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Skutkové vymezení věci a dosavadní průběh řízení**

[1] Žalobce je cizinec, Kurd, údajně bez státní příslušnosti, naposled trvale bytem ve městě D. v Irácké republice, odkud dne 7. 9. 2015 vycestoval přes město Zakho do Turecka. Z Turecka pokračoval opět za pomoci převaděčů do Bulharska, Srbska a Maďarska, kde mu muž pákistánské národnosti zprostředkoval kontakt na muže, který ho měl dopravit do cílové země – Spolkové republiky Německo. Zde chtěl žalobce požádat o mezinárodní ochranu. Převaděč však žalobce společně s dalšími cizinci vysadil již v ČR na čerpací stanici na dálnici D8, směr Ústí nad Labem.

[2] Na základě telefonického oznámení třetí osoby byli ve stejný den, tj. 23. 9. 2015, žalobce a skupina dalších cizinců cestujících s žalobcem kontrolováni Policií ČR na silnici č. 13 mezi obcemi Varvažov a Žďárek. Při kontrole žalobce nepředložil žádný cestovní doklad ani žádný jiný doklad, kterým by prokázal svoji totožnost a oprávněnost pobytu na území ČR. Dne 25. 9. 2015

žalovaná zahájila s žalobcem řízení o správním vyhoštění a současně vydala rozhodnutí označené v záhlaví, kterým byl žalobce zajištěn za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) a odst. 2 cit. ustanovení zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Doba trvání zajištění byla stanovena na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody.

[3] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu ke krajskému soudu. Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví. V odůvodnění rozsudku se zabýval otázkou, zda žalovaná správně a dostatečně posoudila existenci reálného předpokladu pro vyhoštění do Irácké republiky v rámci stanovené doby zajištění. Krajský soud se ztotožnil se závěry žalované. Upozornil na to, že napadené rozhodnutí má předběžnou povahu a je také nutno zohlednit, že jde o první úkon v tomto řízení, kdy správní orgán vychází z dosud nekompletních spisových materiálů, které však v daném případě dostatečně odůvodňují rozhodnutí o zajištění. Konstatoval, že námitka žalobce, že žalovaná se podrobně nezabývala úkony, které mají být v době zajištění provedeny a kvalifikovaně neodhadla dobu trvání zajištění ve vztahu k situaci v Iráku, je vyvrácena textem rozhodnutí žalované, které svědčí o naprostém opaku.

## II. Stručné shrnutí argumentů v kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal dne 23. 12. 2015 proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost. Kasační stížnost stěžovatel výslovně podává podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve skutečnosti jí však dle obsahu podává i podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.

[5] V první hlavní námitce tvrdí, že neexistoval reálný předpoklad pro jeho vyhoštění ve stanovené době, který je nutnou podmínkou rozhodnutí o zajištění za účelem vyhoštění. Žalovaná se tímto kritériem nezabývala, přesto krajský soud neshledal rozhodnutí nepřezkoumatelným, neboť dle závazného stanoviska Ministerstva vnitra bylo vycestování stěžovatele do Iráku možné. Stěžovatel však upozornil, že toto stanovisko nebylo v odůvodnění rozhodnutí žalované zmíněno, ani žádný důvod, na základě kterého k závěru o možnosti vycestování ministerstvo dospělo.

[6] Dále stěžovatel upozornil, že reálné předpoklady vyhoštění chybí i u faktických překážek vyhoštění, jako je např. absence cestovního dokladu, což je i případ stěžovatele. K tomu odkázal na judikaturu Soudního dvora EU (věc C-357/09), podle které není dán reálný předpoklad pro vyhoštění i přesto, že se možnost vydání náhradního cestovního dokladu nedá vyloučit absolutně, pokud se tato možnost jeví jako nepravděpodobná. Úvahy o pravděpodobnosti v rozhodnutí žalované chybí, resp. z něj vyplývají nanejvýš nepřímou z výčtu úkonů na s. 5, které byly dle žalované nezbytné pro získání cestovního dokladu.

[7] Stěžovatel také namítá, že žádná z úvah žalované nemá oporu ve spisu. Krajský soud schválil závěr žalované pouze s poukazem na její prohlášení (*stěžovatel má podle všeho na mysli vyjádření ke žalobě - pozn. NSS*), které ovšem nijak neverifikoval, ani k němu neprováděl žádné relevantní důkazy. Jak odhad pravděpodobnosti vyhoštění, tak doba trvání tohoto procesu, musí být v souladu s judikaturou NSS (rozsudek ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 93/2011-79, bod 22) posuzovány přísně individuálně, nikoliv paušálním odhadem. Tak tomu ale ve věci stěžovatele nebylo. Klade si otázku, proč se žalovaná domnívá, že mu bude vydán cestovní doklad Iráckou republikou, přestože je bez státní příslušnosti. Tuto skutečnost nezohlednila žalovaná ani do té míry, zda by mohla mít vliv na délku získávání náhradního cestovního dokladu oproti obvyklé délce tohoto procesu.

[8] Druhou hlavní námitkou stěžovatele je tvrzení, že krajský soud neoprávněně odmítl provést stěžovatelem navržený důkaz – statistické údaje týkající se zrealizovaných vyhoštění do Iráku za období od 1. 1. 2015 do 30. 9. 2015. Z těchto statistik získaných postupem dle zákona č. 106/1999 Sb., jasně vyplývá, že nedošlo ani k jedné realizaci vyhoštění. Z toho stěžovatel dovozuje další argument

pokračování

svědčící ve prospěch závěru o nepravděpodobnosti realizace vyhoštění do Iráku. Krajský soud dle stěžovatele tento návrh důkazu paušálně odmítl s argumentem, že tyto údaje vypovídají o minulosti, a pokud by přijal logiku stěžovatele, nebylo by možno v budoucnu realizovat vyhoštění do Iráku již nikdy. Stěžovatel k tomu uvádí, že žalovaná mohla prokázat existenci reálného předpokladu pro vyhoštění uvedením okolností odlišujících případ stěžovatele od případu ostatních cizinců, jejichž vyhoštění se neuskutečnilo. Stěžovatel trvá na tom, že důkaz statistickými údaji má ve vztahu k hodnocení reálného předpokladu pro vyhoštění důležitou vypovídající hodnotu. Soud pochybil, pokud nenařídil jednání, během kterého by důkaz provedl.

[9] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalovaná v přípisu ze dne 23. 2. 2016 plně odkázala na své vyjádření k žalobě ze dne 29. 10. 2015.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zabýval se přitom i vadami, kterými by byl povinen se zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Skutkové okolnosti stěžovatelova příběhu tak, jak jsou popsány v části I., nejsou mezi účastníky řízení sporné. Stěžovatel si stěžuje, že nebyly dány podmínky pro jeho zajištění, neboť neexistoval reálný předpoklad pro jeho vyhoštění do Iráku. Má-li dle něj žalovaná opačný názor, nemá tento názor oporu ve správním spisu [kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.; **III.A.**]. Rozhodnutí žalované je dále dle stěžovatele nepřezkoumatelné v otázce délky doby zajištění, neboť nezohledňuje individuální okolnosti jeho případu [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.; **III.B.**]. Krajskému soudu pak stěžovatel vytýká, že nenařídil jednání a neprovedl navržený důkaz [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., **III.C.**].

#### III.A. K posouzení reálnosti předpokladu pro vyhoštění

[13] Podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je policie oprávněna zajišťovat cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zabavení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, pokud je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

[14] Podle § 179 odst. 1 zákona o pobytu cizinců [v]ycestování cizince není možné v případě důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo svého posledního trvalého bydliště. Odstavec 2 tohoto ustanovení stanoví, že [z]a vážnou újmu se podle tohoto zákona považuje a) uložení nebo vykonání trestu smrti, b) mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, c) vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo d) pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky (podtržení části definice dopadající na případ stěžovatele doplnil NSS).

[15] Stěžovatel v podaném vysvětlení (viz úřední záznam ze dne 24. 9. 2015, č. l. 17 správního spisu) uvedl, a v protokolu o vyjádření účastníka řízení ze dne 25. 9. 2015 (č. l. 34 správního spisu) zopakoval,

že z Iráku z města D. odcestoval 7. 9. 2015 do Turecka a poté přes Bulharsko a Srbsko do Maďarska, odkud se dostal do ČR. Dále uvedl, že je Kurd bez státní příslušnosti a narodil se v Sýrii, ale od r. 1997 trvale bydlí ve městě D. v Iráku. V případě návratu do Iráku má obavy z tamního válečného konfliktu a z Islámského státu. Cílová země stěžovatele bylo Německo, kde chtěl požádat o mezinárodní ochranu. V ČR nemá žádnou rodinu, naopak, v Německu má hodně známých. Při vstupu na území ČR u sebe neměl ani platný cestovní doklad, ani vízum či jiné oprávnění k pobytu, přestože si byl vědom své povinnosti ho mít. Ze správního spisu rovněž vyplývá, že stěžovatel nejdříve vystupoval pod identitou H. A. J., nar. X, státní příslušnost S. (č. l. 1 správního spisu – úřední záznam o zajištění cizince ze dne 23. 9. 2015).

[16] Žalovaná z jednání stěžovatele dovodila existenci nebezpečí, že stěžovatel zmaří výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, neboť jeho předešlé jednání jednoznačně vykazuje známky úmyslného porušování a nedodržování právních norem v České republice i na území ostatních států Evropské unie. Z těchto důvodů žalovaná přistoupila k rozhodnutí o zajištění stěžovatele za účelem vyhoštění a současně dovodila, že mírnější donucovací opatření by nebyla účinná a uložení zvláštních opatření za účelem vycestování podle § 123b zákona o pobytu cizinců je s ohledem na jednání stěžovatele nedostačující.

[17] Z rozhodnutí žalované vyplývá, že vycházela z nashromážděných materiálů, které si z moci úřední opatřila a ze skutečností uvedených v úředním záznamu o podání vysvětlení ze dne 25. 9. 2015 (viz druhý odst. na s. 6). Konstatovala dále, že rozhodnutí o zajištění je v případě zajištění cizince za účelem správního vyhoštění prvním úkonem ve věci. Správní orgán žádné důkazní řízení neprovádí a vychází pouze ze skutečností, které jsou mu známy nebo které během řízení vyšly najevo. Těmito jasnými skutečnostmi byly nelegální vstup a pobyt stěžovatele na území ČR s cílem pokračovat do Německa a žádat teprve tam o mezinárodní ochranu. Lze tedy předpokládat, že stěžovatel nebude respektovat rozhodnutí o správním vyhoštění, obsahující povinnost opustit území ČR a členských států EU a zákaz vstupu a pobytu na tomto území, čímž by cizinec mohl svým jednáním mařit či podstatným způsobem ztížit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

[18] Krajský soud se se závěrem žalované ztotožnil s tím, že i on upozornil na předběžnou povahu řízení o zajištění ve vztahu k řízení o správním vyhoštění, a dále na stanovisko Ministerstva vnitra, které potvrdilo, že na základě zjištěných skutkových okolností neexistuje v případě stěžovatele překážka pro vycestování do Iráku.

[19] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí následující. V případech zajištění cizinců za účelem vyhoštění zdejší soud dlouhodobě judikuje nezbytnost existence reálnosti předpokladu pro vyhoštění. Tento závěr se opírá o usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS, na které ostatně odkazuje též stěžovatel. V citovaném usnesení NSS vychází z premisy, že v případě zajištění (cizince) se jedná o velmi citelný zásah do jednoho z nejvýznamnějších základních práv jednotlivce. Takový zásah může být přípustný jen za přísně vymezených podmínek definovaných nejen zákonem o pobytu cizinců, ale především ústavním pořádkem ČR. Proto se správní orgán musí zabývat mj. i v řízení o zajištění cizince podle § 124 zákona o pobytu cizinců 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. Pokud správní orgán po předběžném zhodnocení všech jemu známých skutečností, jež by mohly vylučovat správní vyhoštění, vycestování či předání cizince, dospěje k závěru, že správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince je i přes tyto skutečnosti *alespoň potenciálně možné*, je oprávněn rozhodnout o zajištění cizince. V opačném případě je však správní orgán povinen cizince neprodleně propustit na svobodu; zásah do osobní svobody cizince by nemohl být považován za odůvodněný, pokud je předem zřejmé či pravděpodobné, že zákonný účel omezení osobní svobody nebude moci být naplněn.

pokračování

[20] Dále zdejší soud v tomto rozhodnutí uvedl, že „v případě, kdy bude správnímu orgánu již před rozhodnutím o zajištění cizince zřejmé, že by zde mohly být dány důvody znemožňující vycestování cizince ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců, nebude oprávněn vydat rozhodnutí o zajištění cizince dříve, než si opatří závazné stanovisko Ministerstva vnitra k tomu, zda je vycestování cizince možné (ve vztahu ke správnímu vyhoštění viz § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Ministerstvo vnitra bude v tomto případě povinno vydat toto stanovisko neprodleně tak, aby bylo možné dodržet zmiňované zákonné lhůty pro rozhodnutí o zajištění cizince“ (viz bod 30 usnesení rozšířeného senátu čj. 7 As 79/2010-150).

[21] Otázkou posouzení reálnosti předpokladu pro vyhoštění v případě iráckého občana, který na území ČR vstoupil ve stejnou dobu, za obdobných okolností a s obdobným skutkovým příběhem, jako nynější stěžovatel, se zdejší soud letos již velmi podrobně zabýval v rozsudku ze dne 5. 2. 2016, čj. 4 Azs 262/2015-31, na který lze pro stručnost odkázat. NSS v tomto rozsudku uvedl, že v Iráku probíhá vnitrostátní konflikt s tzv. Islámským státem, situace je tudíž nepřehledná a vyhrocená. „Takováto situace nepanuje na celém území, a není tudíž natolik vážná, aby ji bylo možné označit za tzv. totální konflikt. Nelze proto vycházet z předpokladu, že vážná újma ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců brozí každému cizinci přicházejícímu z této země původu, ale je třeba v každém jednotlivém případě zajištění cizince za účelem správního vyhoštění zohlednit, zda vážná újma ve smyslu cit. ustanovení zákona o pobytu cizinců je zřejmá a vysla v řízení najevo“ (bod 28). NSS v dané věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[22] Tak tomu je i v případě nyní posuzované věci. Stěžovatel v průběhu řízení o zajištění neuvedl žádnou konkrétní skutečnost, která by naznačovala, že by jeho vyhoštění pro něj představovalo skutečné nebezpečí vážné újmy (např. že přímo v místě jeho trvalého pobytu probíhají ozbrojené střety s Islámským státem a že se nemůže v rámci Iráku ani přestěhovat do jiné oblasti) nebo že by zde byla nějaká jiná konkrétní překážka, která by jeho vyhoštění znemožňovala. Netvrdí to dokonce ani v žalobě či kasační stížnosti, pouze obecně poukazuje na údajné nedostatky zjištění skutkového stavu žalovanou. V době před rozhodnutím o zajištění proto žalovaná neměla povědomí o takových skutečnostech, z nichž by bylo zřejmé, že by zde mohly být dány důvody znemožňující vycestování stěžovatele. Za této situace neměla žalovaná povinnost obstarat si závazné stanovisko ministerstva k možnosti vycestování cizince již v řízení o zajištění, tj. ještě před vydáním rozhodnutí o zajištění. S ohledem na povahu řízení o zajištění za účelem vyhoštění proto žalovaná postupovala správně, pokud po předběžném zhodnocení všech jí známých skutečností učinila předběžný závěr, že vycestování stěžovatele do Iráku je možné a pokračovala v úkonech, které byla povinna činit v rámci přípravy podmínek pro řízení o samotném vyhoštění. Její předběžný závěr se následně ukázal být i v souladu se závazným stanoviskem ministerstva.

[23] Jde-li o námitku absence cestovního dokladu jako faktické překážky znemožňující vyhoštění stěžovatele, zdejší soud uvádí, že chybějící cestovní doklad stěžovatele nelze v žádném případě považovat za důvod znemožňující vycestování ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců. Naopak, tuto skutečnost nutno považovat za komplikaci formální povahy a ve většině případů pouze dočasnou, kterou žalovaná odstraňuje až v rámci řízení o zajištění za účelem vyhoštění, řečeno jinak - až po faktickém zajištění cizince. Existence této překážky se zpravidla odrazí v délce zajištění cizince. Dobu zajišťování náhradního cestovního dokladu u orgánů cizí země logicky nelze stanovit přesně na den a správní orgán tak činí odhadem s ohledem na praxi českých orgánů při zajišťování náhradních cestovních dokladů občanů z té které země. Proto „v okamžiku, kdy správní orgán rozhoduje o zajištění, nepředstavuje chybějící cestovní doklad cizince překážku správního vyhoštění a nepředstavuje ani důvod, kvůli kterému zajištění cizince ztratí opodstatnění, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti s poukazem na skutečnost, že bez cestovního dokladu nelze uskutečnit správní vyhoštění“ (viz rozsudek čj. 4 Azs 262/2015-31, již citovaný v bodě [21], bod 32). Opačný výklad by vedl

k absurdnímu závěru, že cizinci by postačilo, kdyby jednoduše o svůj cestovní doklad „nějak přišel“ a stal by se tak z hlediska zajištění za účelem vyhoštění pro příslušné státní orgány nedotknutelným, čímž by častokrát prakticky znemožnil výkon pravomocí žalované v oblasti kontroly vstupu a pobytu cizinců na území ČR.

[24] Ani pokud jde o námitku stěžovatele, že od počátku uváděl, že je bez státní příslušnosti, a tuto skutečnost měla žalovaná zohlednit při úvahách o pravděpodobnosti získání náhradního cestovního dokladu, nelze stěžovateli vyhovět. Ze správního spisu plyne, že stěžovatel od počátku řízení vystupoval pod falešnou identitou. Nejdříve uváděl státní příslušnost Syrské arabské republiky, v průběhu řízení pak uváděl, že se tam pouze narodil a je osobou bez státní příslušnosti. Jako místo svého posledního evidovaného trvalého pobytu uváděl Irák. Zdejší soud k tomu poznamenává, že pokud se měnil stěžovatelův příběh, nebylo možno předem vyloučit, že se nakonec ukáže, že občanem určité země je. Navíc se žalovaný správně odvolal i na čl. 3 Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Úř. věst. L 81, 2001, s. 1; Zvl. vyd.: 19/004, s. 65). Z cit. čl. 3 plyne, že cestovní doklady mohl stěžovateli vydat i Irák.

[25] Stěžovatel v souvislosti s pravděpodobností získání náhradního cestovního dokladu uvedl: „[e]xistuje nicméně množství dalších situací méně dramatického rázu, které realnost předpokladu popírají, jako např. že orgány příslušného státu nemají na přebírání svých občanů žádný zájem. Celkově lze proto říci, že absence reálného předpokladu pro vyhoštění nastává vždy tehdy, pokud z informací, které byly žalovanému správnímu orgánu známy již v době vydání rozhodnutí o zajištění, vyplývá, že byt' nebylo možné vyloučit možnost získání náhradního cestovního dokladu absolutně, tato možnost se jeví – ať už z jakéhokoliv důvodu – jako nepravděpodobná.“ Dále odkázal na rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU ze dne 30. 11. 2009 ve věci C-357/09, *Kadzoev*, ECLI:EU:C:2009:741.

[26] Na rozdíl od věci *Kadzoev* ve stěžovatelově případě zajištění v době rozhodování krajského soudu ani z poloviny nepřesáhlo maximální dobu zajištění. Argumentace stěžovatele spočívala v jeho obecném tvrzení, že vydání náhradního cestovního dokladu bylo v době trvání zajištění nepravděpodobné s odkazem na statistiky úspěšných realizací vyhoštění za prvních devět měsíců 2015. Předkládaná statistika však bez dalšího nevypovídá o důvodech a příčinách, pro které nedošlo k realizaci vyhoštění a nedokládá, že by ve vztahu ke stěžovateli existovala nějaká objektivní skutečnost, která by již v době zahájení řízení o správním vyhoštění vylučovala možnost realizace v úvahu přicházejícího správního vyhoštění (blíže k námitce neprovedení statistiky při jednání před krajským soudem viz níže část **III.C.**).

[27] Ze správního spisu nevyplývá, že by žalovaná měla v době vydání rozhodnutí o zajištění informace, z nichž by vyplývalo, že možnost získání náhradního cestovního dokladu je nepravděpodobná, a to v takové míře, která by ji zbavovala povinnosti se o to pokusit. Lhůty pro zajištění stanoví směrnice 2008/115 v čl. 15 jako maximální a samozřejmě je žádoucí, aby byly co nejkratší, zároveň však musí být vzhledem ke svému účelu i reálné. To ovšem neznamená, že by nemohlo dojít k jejich úplnému vyčerpání. Zákonnost takového vyčerpání bude dána tehdy, jak uvedl Soudní dvůr ve věci *Kadzoev*, pokud budou „s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění a dokud je to nezbytné pro zajištění úspěšného vyhoštění“ (bod 64). Existence reálnosti předpokladu pro vyhoštění tak není vyloučena ani v případě, kdy dojde k opakovanému prodloužení doby zajištění až do dosažení maximální délky doby zajištění, vždy však musí být tyto podmínky postupu správního orgánu splněny.

[28] Žalovaná postupovala v řízení se stěžovatelem s náležitou pečlivostí, přesně popsala, které kroky je potřeba učinit a přistoupila k jejich učinění. Ze své úřední činnosti věděla, že k navrácení

pokračování

iráckých občanů do země původu běžně dochází. Nebyla dána zjevnost důvodů *znemožňujících* vyhoštění již v době před vydáním rozhodnutí podle usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 7 As 79/2010-150, a naopak, požadavek Soudního dvora na zjevnost existence skutečného předpokladu pro vyhoštění vyslovený ve věci *Kadzoev* nebyl účinně zpochybněn. K tomu je nutno dodat, že během konzulárního pohovoru za účelem zjištění totožnosti stěžovatele, který se uskutečnil 9. 11. 2015, bylo zjištěno, že je státním příslušníkem Sýrie, nikoliv Iráku. Vzhledem k nedostupnosti jakéhokoliv letu do Sýrie a k neexistenci bezpečné třetí země, v níž by mohl být stěžovateli povolen pobyt, shledala žalovaná objektivní příčiny nemožnosti realizace správního vyhoštění a proto stěžovatele na základě příkazu ze dne 10. 11. 2015 téhož dne – tedy ještě před uplynutím doby zajištění a před podáním kasační stížnosti – ze zajištění propustila.

### III.B. K přezkoumatelnosti zajištění a jeho doby trvání

[29] Žalovaná ve svém rozhodnutí popsala dosavadní průběh řízení, způsob, jakým byl stěžovatel zajištěn a jak vstoupil na území ČR, kam směřoval, skutečnosti uvedené stěžovatelem v podaném vysvětlení, dále uvedla své hodnocení jednání stěžovatele z hledisek relevantních pro výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, uvedla, z jakých důvodů přistoupila k rozhodnutí o zajištění stěžovatele a odůvodnila délku zajištění, přičemž zohlednila aktuální situaci v Iráku. Rozhodnutí žalované tak obsahuje důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídila při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.

[30] Pokud jde o dobu trvání zajištění, žalovaná přihlédla k několika skutečnostem: stěžovatel nikdy nedisponoval cestovním dokladem ani žádným dokladem totožnosti. Proto bude nejdřív nutno ověřit jeho totožnost na příslušném zastupitelském úřadě. Poté může správní orgán požádat o vydání náhradního cestovního dokladu, který je pro realizaci správního vyhoštění nezbytný. K tomuto účelu bude se stěžovatelem sepsána žádost, na jejímž základě bude možné prostřednictvím Ministerstva zahraničních věcí ČR vyhotovit dožádání do Irácké republiky se všemi potřebnými doklady. Posléze je žalovaná nucena vyčkat reakce dožadovaného státu, kdy doba vydání cestovního dokladu je různá a závisí na tom kterém státu. Obvykle se tato doba pohybuje mezi 40 až 60 dny. Uvedla-li žalovaná v napadeném rozhodnutí, že současná nepřehledná a válečná situace v Irácké republice neskýtá záruku rychlé spolupráce s tamními státními orgány, jinými slovy tím naznačila, že v daném případě nelze očekávat, že by k požadované spolupráci došlo ve lhůtě na spodní hranici uvedeného rozmezí. Tato doba se odvíjí též od míry spolupráce cizince při vyplňování žádosti o ověření jeho totožnosti.

[31] Nepřezkoumatelnost obecně znamená, že v odůvodnění rozhodnutí nelze seznat důvody, které vedly k závěru vyjádřenému ve výroku rozhodnutí. Krajský soud neshledal rozhodnutí žalované nepřezkoumatelným, úvahy žalované vyhodnotil jako srozumitelné, logické, relevantní a dostatečně odůvodňující rozhodnutí o zajištění za účelem vyhoštění. S ohledem na výše uvedené nemůže ani Nejvyšší správní soud přisvědčit námitkám stěžovatele, že rozhodnutí žalované není individualizované, přezkoumatelné, či že nebylo vydáno v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu. Skutečnosti, o které žalovaná své závěry opírá, přitom mají oporu ve spisu.

[32] Stěžovatel namítá, že žalovaná mohla prokázat existenci reálného předpokladu pro vyhoštění uvedením okolností odlišujících případ stěžovatele od případu ostatních cizinců, jejichž vyhoštění se neuskutečnilo, nikoliv však v rámci vyjádření k žalobě, ale přímo v odůvodnění rozhodnutí o zajištění za účelem vyhoštění. Pokud tak neučinila, je její rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[33] S tímto názorem stěžovatele Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit. Zdejší soud považuje za nutné zdůraznit, že předmětem tohoto řízení je zajištění cizince, nikoli rozhodnutí o jeho správním vyhoštění. Proto se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že je vždy třeba mít na zřeteli smysl řízení

o zajištění cizince, kterým není konečné posouzení otázky, zda má být tomuto cizinci uděleno správní vyhoštění, ale pouze vytvoření podmínek pro to, aby tento hlavní účel mohl být realizován. Celkově může zajištění podle § 27 zákona o Policii ČR trvat nanejvýš 48 hodin od okamžiku omezení osobní svobody. Do té doby tedy musí být vydáno a cizinci doručeno rozhodnutí o jeho zajištění za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců. Žalovaná tak má velmi krátký časový prostor k tomu, aby učinila veškerá skutková zjištění a současně vydala rozhodnutí o zajištění za účelem správního vyhoštění v takovém rozsahu odůvodnění, které požaduje stěžovatel. I proto zákonodárce stanovil, že možné překážky správního vyhoštění musí být zřejmé již v době před samotným rozhodováním o zajištění, kdy je správní orgán posuzuje pouze předběžně a subsidiárně. Není v možnostech žalované, aby se vyjádřila ke všem relevantním rozmanitostem, které mohou příběhy cizinců přicházejících ze stejné země přinést. Naopak, povinností žalované je přezkoumatelně se vyjádřit právě a jen k těm okolnostem, které individualizují případ cizince, s nímž se vede řízení. Tomuto požadavku žalovaná v daném případě vyhověla. Uvádění statistických údajů a práce s nimi nejsou povinnou náležitostí odůvodnění rozhodnutí.

[34] Zároveň nelze opomíjet právo žalované jako účastníka řízení vyjádřit se k žalobě. Toto právo není naplněno jen tím, že správní orgán může své vyjádření soudu fakticky podat, ale dále tím, že soud k jeho obsahu skutečně přihlíží, což se může odrazit v odůvodnění jeho rozhodnutí. Vyjádření samozřejmě nemůže suplovat nedostatky odůvodnění, o takovouto situaci se však v nynější věci nejedná. Krajský soud k vyjádření žalované ke statistice přihlédl jen, pokud jde o vypovídající hodnotu údajů z ní vyplývající, nikoliv k samotným údajům, které by bylo nutno prokazovat, jak požaduje stěžovatel. Žalovaná jednoduchým, logickým a srozumitelným způsobem vysvětlila, že předkládaná statistika je ve vztahu k posuzované otázce v podstatě zavádějící, resp. orientační, neboť nezohledňuje např. dobrovolně realizovaná vyhoštění. K tomu zdejší soud dodává, že s ohledem na administrativní lhůty pro mezinárodní spolupráci při navrácení občanů může počet udělených vyhoštění v jednom měsíci s počtem realizovaných vyhoštění ve stejném měsíci odpovídat jen stěží.

[35] Tyto námitky jsou nedůvodné.

### III.C. *Neprovedení důkazu statistikou*

[36] Stěžovatel namítá, že krajský soud neodůvodněně paušálně odmítl provést důkaz při jednání, který dle stěžovatele prokazuje, že v období od 1. 1. 2015 do 30. 9. 2015 nedošlo k žádné realizaci vyhoštění do Iráku. Krajský soud tak učinil s poukazem na to, že tyto údaje vypovídají pouze o minulosti.

[37] Nejvyšší správní soud se nejdříve vyjádří k námitce nenařízení jednání před krajským soudem. Za tímto účelem ve spisu krajského soudu ověřil, zda byl stěžovatel poučen o možnosti navrhnout ústní jednání a zda mu k tomuto účelu byla poskytnuta dostatečná lhůta. Přestože byl stěžovatel v řízení před krajským soudem zastoupen advokátem, nepožadoval nařízení ústního jednání. Krajský soud tak rozhodoval bez nařízení jednání. Jestliže stěžovatel takový návrh neučinil, jde tato námitka pouze k jeho tíži. Jak nedávno vysvětlil rozšířený senát NSS, navrhne-li účastník v řízení o žalobě provedení důkazů před správním soudem, nelze takový návrh považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. (viz usnesení ze dne 16. 2. 2016, čj. 7 As 93/2014 – 48).

[38] K námitce neprovedení důkazu jako takové lze proto plně odkázat na závěry zdejšího soudu ve stejné otázce řešené v již cit. rozsudku čj. 4 Azs 262/2015-31 (bod 33), kde NSS uvedl, že z toho, že v předchozím období nedocházelo k realizaci vyhoštění do Iráku, nelze automaticky dovozovat, že v posuzované věci tomu bude stejně, neboť skutkové okolnosti jednotlivých případů se od sebe mohou lišit. Krajský soud současně připustil, že ani tento stav není neměnný tím, že v odůvodnění dodal, že prozatím nemá důvod o zvyšující se úrovni spolupráce ze strany iráckých orgánů pochybovat.



pokračování

Krajský soud proto ani v nyní projednávané věci nepochybil, pokud tuto statistiku odmítl provést a přezkoumatelným způsobem svůj postup odůvodnil. Údaje zachycené v statistice skutečně nevypovídají o pravděpodobnosti úspěšného vyhoštění, kterou se tímto důkazním prostředkem stěžovatel snažil zpochybnit, ani nezohledňují či jinak zřetelně nerozlišují další škálu důvodů, v důsledku kterých cizinec, jemuž bylo uděleno správní vyhoštění, setrvává na území ČR, ať už legálně (např. v důsledku podání opravného prostředku a víza pro strpění), či nikoliv. Je to tedy právě stěžovatel, kdo situaci paušalizuje a dovozuje ze statistiky pouze jediný, výhradně v jeho prospěch svědčící důvod nerealizování vyhoštění v daném období.

[39] Námitka je nedůvodná.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[40] Soud ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec její běžné administrativní činnosti nevznikly, proto jí zdejší soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 27. dubna 2016

Zdeněk Kühn  
předseda senátu