



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Y. M. S.**, zast. JUDr. Ing. Jakubem Backou, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje**, se sídlem Masarykova 925/27, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 10. 2019, č. j. KRPU-166758-54/ČJ-2019-040022-SV-ZZ, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 11. 2019, č. j. 75 A 26/2019 - 36,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 11. 2019, č. j. 75 A 26/2019 - 36, **se** ve výroku I. a II. **z r u š u j e**.
- II.** Rozhodnutí žalované ze dne 10. 10. 2019, č. j. KRPU-166758-54/ČJ-2019-040022-SV-ZZ, **se z r u š u j e**.
- III.** Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV.** Žalobci se náhrada nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á**.
- V.** Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Ing. Jakubu Backovi, advokátu, **se p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů v řízení o kasační stížnosti v celkové výši **4.114 Kč**, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 10. 10. 2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“) rozhodla žalovaná podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), o zajištění žalobce za účelem

správného vyhoštění, přičemž stanovila dobu trvání zajištění na 90 dnů od okamžiku omezení osobní svobody, k čemuž došlo již dne 19. 9. 2019 ve 4:00 hodin.

[2] Žalobce byl v tu dobu kontrolován hlídkou Policie ČR na dálnici D8 v autobusu společnosti Flixbus na lince Budapešť – Berlín. Cestoval bez cestovního dokladu a povolení k pobytu na území ČR. Uvedl, že je z Eritreje, jmenuje se S. Y. M., nar. X, avšak jízdenka byla vystavena na jméno I. H. A. M.. V průběhu dalších procesních úkonů žalovaná zjistila, že žalobce záměrně uvedl nesprávné jméno a datum narození, neboť se domníval, že jako s nezletilým s ním bude zacházeno ohleduplněji. Žalobce se pokusil opustit Eritreu již v červnu 2016, kdy však byl zadržen, uvězněn a odveden do armády. Odtud uprchl do Etiopie a později Súdánu, odkud na padělaný súdánský pas odcestoval v červnu 2019 do Turecka a za pomoci převaděčů pokračoval do Řecka, přičemž jeho cílovou destinací je Spolková republika Německo. Při podání vysvětlení žalobce uvedl, že za ilegální opuštění Eritreje mu hrozí uvěznění, z čehož má obavy, navíc pochází z menšinového etnika Djeberti, které vystupuje proti tamější vládě. Bratr žalobce se do protestů zapojil aktivně a žalobce se obává, že by byl po návratu perzekvován. Chtěl by proto v ČR požádat o azyl.

[3] S ohledem na to, že žalobce přicestoval do ČR ze Slovenska, jej žalovaná nejdříve zajistila za účelem předání podle Dohody mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o předávání a přebírání osob na společných státních hranicích (dále jen „readmisní dohoda“). Orgány Slovenské republiky však odmítly žalobce převzít nejdříve na základě toho, že jde o nezletilou osobu, a posléze s odůvodněním, že žalobce zjevně hodlá požádat Českou republiku o mezinárodní ochranu. Žalovaná proto zahájila dne 10. 10. 2019 řízení o správním vyhoštění žalobce a za účelem jeho realizace vydala napadené rozhodnutí o zajištění. V něm konstatovala, že žalobce se prokazatelně pohyboval na území schengenského prostoru bez cestovních dokladů a jakéhokoliv povolení k pobytu a z jeho jednání a výpovědi je jisté, že nemá v úmyslu opustit území schengenského prostoru, ale jeho cílem je zřejmě Spolková republika Německo. Proto žalobce ani neskýtá záruku, že bude dobrovolně plnit povinnosti uložené správním orgánem, a naopak je zde nebezpečí, že by mohl ztěžovat nebo mařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Podle žalované by mírnější (zvláštní) opatření nebyla účinná, neboť žalobce nemá na území ČR rodinné příslušníky ani blízké či známé osoby, u nichž by se mohl zdržovat, nedisponuje žádnými finančními prostředky k zajištění dlouhodobějšího ubytování a úhradě životních nákladů. Z jeho dosavadního jednání je zřejmé, že se dobrovolně správnímu vyhoštění nepodrobí, neboť má v úmyslu nelegálně pokračovat na území SRN. K obavám žalobce, že po návratu do Eritreje bude uvězněn z důvodu ilegálního opuštění země a příslušnosti k menšinovému etniku, žalovaná uvedla, že tyto skutečnosti nemůže hodnověrně ověřit vzhledem k omezené lhůtě k vydání rozhodnutí o zajištění. K dispozici má pouze Informaci Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ze dne 1. 8. 2019 „Bezpečnostní a politická situace v zemi - Eritrea“. Žalovaná také požádala ministerstvo vnitra o závazné stanovisko k možnostem vycestování, avšak podle sdělení příslušného odboru ze dne 10. 10. 2019 bude k dispozici pro účely realizace vyhoštění později.

[4] Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu, v níž namítl, že se žalovaná důkladně nezabývala realizovatelností účelu zajištění, tedy možností vyhoštění žalobce do Eritreje, kde mu hrozí vážná újma věznění pro jeho etnickou příslušnost a nelegální opuštění země. Žalovaná se jeho tvrzeními ohledně vážné újmy nezabývala a pouze odkázala na obecné informace o Eritreji, přičemž v době vydání rozhodnutí nebylo vypracováno závazné stanovisko ministerstva vnitra k možnostem vycestování. Krajský soud žalobu nyní napadeným rozsudkem zamítl. Uvedl, že smyslem řízení o zajištění cizince není konečné posouzení otázky, zda má být cizinci uloženo správní vyhoštění. Naopak, toto rozhodnutí má ve vztahu k vlastnímu vyhoštění pouze předběžný charakter, jeho účelem je pouze vytvoření podmínek

pro to, aby vyhoštění mohlo být vůbec realizováno a nebylo zmařeno tím, že se cizinec bude skrývat a vyhoštění vyhýbat. Správní orgán má proto povinnost zabývat se možnými překážkami správního vyhoštění v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo kdy před rozhodnutím o zajištění vyšly najevo. Zajištění je navíc prvním úkonem v řízení (§ 24 odst. 2 zákona o pobytu cizinců) a správní orgán tak vychází z dosud nekompletních spisových materiálů (řízení o správním vyhoštění je teprve zahájeno). Soud proto považoval skutečnosti, jimiž žalovaná podepřela zajištění, za dostačující, stejně jako zdůvodnění možných překážek vycestování. Podle soudu žalobce sice vypověděl, že je příslušníkem menšinového opozičního etnika, avšak on sám proti vládě zjevně nijak neprotestoval. Podle svých tvrzení již byl pro nelegální překročení hranic v zemi původu uvězněn a odveden do armády, avšak po opuštění Eritreje dosud nikde nepožádal o mezinárodní ochranu, což jeho tvrzení o obavách z uvěznění značně relativizuje.

[5] Krajský soud proto uzavřel, že žalovaná nebyla povinna postavit najisto, že vyhoštění žalobce bude skutečně možné, stačilo pouhé posouzení potenciality jeho vyhoštění, k čemuž měla dostatek podkladů. Závazné stanovisko ministerstva vnitra byla povinna si opatřit pouze tehdy, pokud by před rozhodnutím o zajištění bylo zřejmé, že zde mohly být dány důvody znemožňující vycestování ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150). V této věci v době rozhodování o zajištění nic takového zřejmé nebylo. Pokud si přesto žalovaná vyžádala před vydáním rozhodnutí o zajištění závazné stanovisko ministerstva vnitra, které však nemohlo být s ohledem na krátkou lhůtu k rozhodnutí o zajištění vydáno, jednalo se o úkon, který nebyl pro posouzení podmínek zajištění nezbytně nutný.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, kterou založil na důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tj. že rozhodnutí žalované bylo zatíženo jinou vadou řízení, která mohla ovlivnit zákonnost správního rozhodnutí, a soud měl pro tuto důvodně vytýkanou vadu napadené rozhodnutí zrušit. Konkrétně stěžovatel namítl, že v jeho případě nebyly splněny podmínky pro jeho zajištění bez konkrétního vypořádání tvrzených obav z vážné újmy, která mu hrozí v jeho vlasti. Podle stěžovatele nemůže spekulativní vypořádání této otázky ze strany žalované obstát. Naopak povinností žalované bylo jednoznačně vycházet ze závazného stanoviska ministerstva vnitra. Na rozdíl od krajského soudu se stěžovatel domnívá, že s ohledem na zcela konkrétní důvody obav z věznění (etnický původ a protiprávní opuštění vlasti), které stěžovatel v řízení uváděl, bylo zřejmé, že by zde mohly být dány důvody znemožňující vycestování. Byly proto splněny podmínky formulované v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, a bylo povinností žalované opatřit si před vydáním rozhodnutí o zajištění závazné stanovisko ministerstva vnitra. Rozhodnutí o zajištění nemohlo postrádat konkrétní zhodnocení eventuálně hrozící vážné újmy stěžovateli a nemohlo postrádat odkaz na závazné stanovisko. Pokud žalovaná z takového stanoviska nevycházela, zatížila své rozhodnutí zřetelnou vadou nezákonnosti, přičemž pro tuto vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit. Soud se naopak přihlásil ke zjevně nesprávnému názoru, že tvrzení stěžovatele a jeho eritrejský původ samy o sobě vyžádání závazného stanoviska neimplikovaly.

[7] Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek krajského soudu, tak i rozhodnutí žalované a vrátil jí věc k dalšímu řízení.

[8] Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že stěžovatele nebylo možné předat podle readmisní dohody zpět na Slovensko, a proto bylo zahájeno řízení o jeho vyhoštění. Žalovaná stěžovatele vyslechla, o čemž sepsala protokol, a požádala ministerstvo vnitra o závazné stanovisko

k možnosti vycestování. Dle sdělení Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ze dne 10. 10. 2019 však nebylo možné vydat závazné stanovisko bezodkladně a žalovaná od tohoto odboru obdržela pouze obecnou informaci „Bezpečnostní a politická situace v zemi – Eritrea“, z níž v rozhodnutí vycházela, a za splnění ostatních zákonných podmínek přistoupila k zajištění stěžovatele. Žalovaná dále zdůraznila, že stěžovatel vědomě nelegálně cestoval prostřednictvím pašerácké sítě přes několik států EU, lhal o datu svého narození a cestoval na jízdenku pod falešným jménem. V řízení se jasně vyjádřil, že jeho cílovou zemí je SRN. Stěžovatel se tak jevil jako osoba veskrze nedůvěryhodná, u níž nebyl předpoklad, že by dobrovolně se správními orgány spolupracovala.

[9] Žalovaná připustila, že stěžovatel uváděl jako překážku k návratu do státu původu obavy z uvěznění, neboť jej ilegálně opustil a je příslušníkem opoziční etnické menšiny, sám se však protestů proti vládě neúčastnil, neboť v době jejich konání již byl v Súdánu. Důvodnost a věrohodnost těchto tvrzení však je podle žalované zkoumána až v řízení o správním vyhoštění, kde je pro jejich posouzení větší prostor než v řízení o zajištění, v němž je rozhodnutí o zajištění prvním úkonem v řízení. V projednávané věci byl navíc časový prostor pro vydání rozhodnutí o zajištění kratší než obvykle, neboť zamýšlené předání stěžovatele bylo ze strany slovenských orgánů zamítnuto, a bylo proto třeba stěžovatele propustit ze zajištění za účelem předání a „přezajistit“ jej za účelem správního vyhoštění.

[10] Podle ustanovení § 179 odst. 1 zákona o pobytu cizinců není vycestování cizince možné, pokud by byl vrácen do státu, kde by mu hrozilo skutečné nebezpečí. To je definováno v odst. 2 jako navrácení v rozporu s čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Žalovaná podle svého přesvědčení učinila vše pro získání závazného stanoviska k možnosti stěžovatelova vycestování; to však nebyl schopen příslušný odbor ministerstva vnitra v tak krátké době vydat a žalované poskytl pouze obecnou informaci. Žalovaná tyto informace vyhodnotila a došla k závěru, že vyhoštění stěžovatele je potenciálně možné, jak uvedla na str. 9 a 10 napadeného rozhodnutí. Závazné stanovisko bylo vydáno až dne 15. 11. 2019 se závěrem, že vycestování není možné. V mezidobí byl stěžovatel dne 16. 10. 2019 zajištěn podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Žalovaná dále doplnila, že dne 18. 2. 2020 bylo zastaveno řízení ve věci žádosti o mezinárodní ochranu, neboť stěžovatel dne 9. 2. 2020 svévolně opustil středisko Kostelec nad Orlicí a jeho další pobyt není znám.

[11] Žalovaná je proto přesvědčena, že postupovala v souladu s právními předpisy a rozhodnutí vydala v souladu se zákonem a náležitě ho odůvodnila. S ohledem na to navrhla kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas, oprávněnou osobou a je věcně projednatelná.

[13] Důvodnost kasační stížnosti poté posoudil v mezích uplatněných námitek a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je **důvodná**.

[14] Obsahem kasační stížnosti byla námitka stěžovatele, podle níž se žalovaná dopustila procesní vady, která je důvodem nezákonnosti jejího rozhodnutí, přičemž krajský soud měl pro tuto vadu napadené správní rozhodnutí zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Konkrétně se stěžovatel domnívá, že s ohledem na jeho tvrzení o obavách z uvěznění v zemi původu byla

žalovaná povinna před vydáním rozhodnutí o zajištění opatřit závazné stanovisko ministerstva vnitra k možnosti vycestování a v rozhodnutí o zajištění z tohoto stanoviska vycházet.

[15] Nejvyšší správní soud předesílá, že společně s krajským soudem nemá pochybnosti o tom, že v daném případě byly naplněny podmínky zajištění stěžovatele, jak vyplývají z § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť z výše rekapitulovaného jednání stěžovatele (na území ČR přicestoval bez cestovního dokladu, uváděl nepravou identitu a věk, jako cíl své cesty deklaroval SRN) bylo zcela zřejmé, že by mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, přičemž uložení zvláštního opatření by nemohlo splnit sledovaný účel i s ohledem na to, že stěžovatel disponoval pouze omezenými finančními prostředky v měně Eritreje a na území ČR neměl žádné kontakty na osoby, které by mu poskytly po dobu řízení o vyhoštění ubytování.

[16] K uvedeným zákonným podmínkám však přistupuje podle čl. 15 odst. 4 směrnice 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (tzv. návratová směrnice) podmínka tzv. reálného předpokladu dosažení účelu zajištění, v daném případě tedy předpokladu realizace vyhoštění (srov. rozsudek ze dne 3. 6. 2020, č. j. 10 Azs 40/2020 – 36, bod 8).

[17] Zajištění cizince představuje zásadní omezení jeho osobní svobody, tedy jednoho z nejvýznamnějších základních práv jednotlivce. Proto je přípustné jen za podmínek definovaných nejen zákonem o pobytu cizinců a návratovou směrnicí, ale především i ústavním pořádkem České republiky (čl. 8 Listiny základních práv a svobod, čl. 5 Úmluvy, čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech; viz například rozsudek ze dne 13. 8. 2020, č. j. 1 Azs 143/2020 - 48). Zajištění musí sledovat vymezený účel, jímž je v daném případě realizace správního vyhoštění. Cizince lze proto zajistit jen tehdy, lze-li předpokládat, že účel zajištění bude naplněn, tj. cizinec bude vyhoštěn během doby, po kterou může trvat jeho zajištění. Zajištění není trestem, ale jen prostředkem k dosažení účelu zajištění (zde realizace vyhoštění), při jeho ukládání je proto třeba vždy sledovat, zda lze zajištěním tohoto účelu vůbec dosáhnout.

[18] Na druhou stranu, jak již uvedl rozšířený senát v usnesení ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, „*smyslem řízení o zajištění cizince není konečné posouzení otázky, zda má být tomuto cizinci uděleno správní vyhoštění nebo zda má být předán na základě mezinárodní smlouvy či má jinak nuceně vycestovat z území ČR, ale pouze vytvoření podmínek pro to, aby tento hlavní účel mohl být realizován a nebyl předem zmařen tím, že se cizinec bude skrývat či se jinak vyhýbat realizaci případného správního vyhoštění, předání či vycestování z území ČR*“. V tomto smyslu lze v nyní posuzovaném případě souhlasit s krajským soudem, že v rámci řízení o zajištění lze naplnění jeho účelu, tj. realizaci správního vyhoštění, posuzovat toliko předběžně a na základě informací a podkladů, které má správní orgán k dispozici, a to i s ohledem na velmi omezený časový prostor, v němž musí být o zajištění cizince rozhodnuto.

[19] Rozšířený senát v odkazovaném usnesení proto uzavřel, že „*správní orgán má povinnost se zabývat v řízení o zajištění cizince možnými překážkami správního vyhoštění, předání nebo vycestování tohoto cizince v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo kdy před rozhodnutím o zajištění cizince vyšly najevo. V takové situaci je správní orgán povinen možné překážky správního vyhoštění, předání nebo vycestování cizince před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, předání nebo vycestování cizince alespoň potenciálně možné. [...] O zajištění cizince nelze rozhodnout, pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince nebude pravděpodobně možné uskutečnit. Správní orgán je naopak povinen v takovém případě cizince neprodleně propustit na svobodu*“. Přitom „*[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.“

[20] Judikatura navazující na usnesení rozšířeného senátu dovodila, že není povinností správního orgánu si v řízení o zajištění za účelem správního vyhoštění vždy vyžádat stanovisko ministerstva vnitra. Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 13. 5. 2016, č. j. 5 Azs 5/2016 - 51, „při rozhodování o zajištění cizince je správní orgán povinen možné překážky realizace vyhoštění (vycestování) ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců vypořádat toliko předběžně. Nelze očekávat, že toto posouzení bude kvalitativně zcela srovnatelné s hodnocením, jež provádí Ministerstvo vnitra v závazném stanovisku, které vydává podle § 120a téhož zákona pro účely samotného řízení o správním vyhoštění.“ (obdobně viz rozsudky ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 Azs 43/2017- 24, nebo ze dne 31. 7. 2018, č. j. 3 Azs 182/2017 - 23). V rozsudku ze dne 16. 10. 2019, č. j. 8 Azs 55/2019 - 34, pak soud na uvedenou judikaturu navázal a dodal, že „závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 7 As 79/2010 nelze vykládat tak, že při jakýchkoliv (byť sebemenších) pochybnostech o možných překážkách vycestování cizince je správní orgán vždy povinen vyžádat si před vydáním rozhodnutí o zajištění cizince závazné stanovisko Ministerstva vnitra o realizovatelnosti správního vyhoštění. Taková povinnost je dána pouze tehdy, je-li před vydáním rozhodnutí o zajištění správnímu orgánu zřejmé, že by v dané věci důvody znemožňující vycestování mohly být dány. Správní orgán je proto oprávněn si sám provést předběžné posouzení takových překážek, a dojde-li k závěru, že s určitou mírou pravděpodobnosti určité překážky vycestování mohou existovat, teprve tehdy je povinen vyžádat si závazné stanovisko ministerstva ještě před vydáním rozhodnutí o zajištění za účelem správního vyhoštění.“ K tomu je však třeba doplnit, že toto „oprávnění“ správního orgánu neznamena, že jeho úvaha o míře pravděpodobnosti a jí odpovídající postup v řízení (tj. vyžádání či naopak nevyžádání závazného stanoviska) nepodléhá soudnímu přezkumu. Je to v konečném důsledku soud, který je povinen přezkoumat, zda předběžná úvaha správního orgánu o pravděpodobnosti existence překážek se opírala o relevantní zjištění a byla zákonná.

[21] V daném případě se Nejvyšší správní soud rozchází s krajským soudem v hodnocení toho, zda v řízení o zajištění vyšly dostatečně najevo překážky potenciálně bránící vyhoštění stěžovatele, tj. důvody znemožňující jeho vycestování (§ 179 zákona o pobytu cizinců), resp. zda mělo být žalované zřejmé, že by zde mohly být dány důvody znemožňující vycestování stěžovatele. Na rozdíl od krajského soudu dospěl kasační soud k závěru, že takové překážky v řízení vyšly najevo a že musely být navíc žalované natolik zřejmé, aby jí vznikla povinnost opatřit si před vydáním rozhodnutí o zajištění závazné stanovisko ministerstva vnitra, o jehož závěry by bylo rozhodnutí opřeno.

[22] Stěžovatel již ve své výpovědi dne 19. 9. 2019 uváděl velmi konkrétní důvody svých obav z uvěznění, a to jak pro ilegální opuštění země původu, tak s ohledem na svou příslušnost k etnické menšině, která představuje opozici většinové vládě. Navíc stěžovatel vypověděl, že již byl při prvním pokusu opustit zemi na hranicích zadržen, uvězněn a odveden do armády, takže jeho obavy mohly mít velmi reálný základ. Navíc vedle obsahu této výpovědi měla žalovaná před vydáním rozhodnutí o zajištění také Informaci Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ze dne 1. 8. 2019 „Bezpečnostní a politická situace v zemi – Eritrea“, v níž se výslovně uvádí, že „[a]rmáda mučila desertéry, osoby cestující bez dokladů a příslušníky náboženských menšin... Ústava, která doposud nebyla uvedena v platnost, a další zákony garantují svobodu pohybu uvnitř země, cestování do zahraničí, emigraci i návraty, vláda však všechny tyto svobody omezuje. Občanům nejsou vystavovány pasy a výjezdní víza, pokud neukončili povinnou vojenskou službu, nebo svévolně bez udání důvodu. Úřady zakazují výjezd do zahraničí osobám ve věku mezi 5 a 50 lety a osoby pokoušející se opustit zemi jsou svévolně zadržovány...Podle některých zpráv nebyl občanům, kteří opustili zemi

bez výjezdního víza, povolen návrat.“ Podle kasačního soudu jen z těchto tvrzení stěžovatele ve spojení s obecnými informacemi plynoucími z materiálu ministerstva vnitra bylo možné dovozovat, že zde existují potenciální překážky bránící realizaci stěžovatelova vyhoštění, resp. že by v jeho případě mohly být dány důvody znemožňující vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců.

[23] Případ stěžovatele se v tomto ohledu liší od jiných výše uváděných případů, v nichž se Nejvyšší správní soud recentně zabýval povinností správních orgánů opatřovat si před rozhodnutím o zajištění závazné stanovisko ministerstva vnitra k možnostem vycestování, neboť v těchto případech byla tvrzení zajišťovaných cizinců velmi obecná a neurčitá (v případě řešeném Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 8 Azs 55/2019 stěžovatel uváděl toliko to, že má v Turecku určitý blíže nespécifikovaný politický problém, ve věci sp. zn. 7 Azs 372/2019 stěžovatel z Uzbekistánu obecně poukazoval na existenci dluhu v zemi původu a sám výslovně dodal, že u něj neexistuje žádná překážka vycestování, může se kdykoliv vrátit domů a Uzbekistán je pro něj bezpečnou zemí, ve věci sp. zn. 9 Azs 318/2019 pak stěžovatel původem z Afghánistánu nepředestřel žalované žádné zásadní a individualizované skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že výkon rozhodnutí o správním vyhoštění nebude moci být v jeho případě realizován, a stejně tak tomu bylo například ve věci rozhodované pod sp. zn. 10 Azs 40/2020).

[24] Naopak, například v rozsudku ze dne 28. 2. 2020, č. j. 5 Azs 211/2019 – 41, Nejvyšší správní soud řešil případ, kdy zadržený a zajišťovaný cizinec původem z Íránu vznesl podobně konkrétní tvrzení zpochybňující možnost jeho vycestování (konvertování ke křesťanství a pronásledování z náboženských důvodů), žalovaná si přitom opatřila závazné stanovisko ministerstva vnitra, avšak kasační soud jeho obsah i následné odůvodnění rozhodnutí žalované o zadržení považoval za nedostatečné, resp. nedostatečně reagující na zcela konkrétní tvrzení pronásledování z náboženských důvodů.

[25] Přirozeně platí, že každý případ zajišťovaného cizince se liší skutkově a je třeba vycházet z konkrétních skutkových okolností. Přesto lze do určité míry zobecnit, že pokud cizinec pocházející ze země, u níž je podezření, že po svém návratu může být podroben krutému, nelidskému a ponižujícímu zacházení v rozporu s čl. 3 Úmluvy (a toto podezření bylo v daném případě podloženo obsahem informace ministerstva vnitra o bezpečnostní a politické situaci v Eritreji), sám uvádí konkrétní a individualizovaná tvrzení, která toto podezření potvrzují, pak se lze domnívat, že v řízení o zajištění je zřejmé, že by mohly být dány překážky vycestování podle § 179 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců.

[26] Za výše popsané situace proto bylo povinností žalované opatřit závazné stanovisko ministerstva vnitra a v rozhodnutí o zajištění z něj vycházet. Přestože závazné stanovisko ministerstva vnitra – vydávané v rámci rozhodování o správním vyhoštění podle § 120a zákona o pobytu cizinců – představuje „jen“ podklad rozhodnutí o zajištění za účelem správního vyhoštění podle § 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, má obdobné účinky, jako by se jednalo o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 8 Azs 76/2018 – 59, nebo ze dne 28. 2. 2020, č. j. 5 Azs 211/2019 - 41). Do jisté míry tak předurčuje vyřešení otázky existence možných překážek vyhoštění, které je žalovaná v tomto typu řízení povinna zkoumat a v rozhodnutí o zajištění se s nimi vypořádat.

[27] Nejvyšší správní soud vnímá argument žalované, že se o odmítavém stanovisku orgánů Slovenské republiky, pokud jde o předání stěžovatele, dozvěděla až dne 10. 10. 2019, čímž zanikl důvod zajištění za účelem předání podle § 129 zákona o pobytu cizinců, a že byla nucena

urychleně rozhodnout o jeho zajištění za účelem vyhoštění. S ohledem na to nebyla schopna v takto krátké lhůtě opatřit závazné stanovisko ministerstva vnitra, které jej žalované doručilo pro účely řízení o vyhoštění až dne 18. 11. 2019. Podle názoru kasačního soudu však nemohou být tyto procesní nesnáze a časová tíseň správního orgánu vyloženy k tíži stěžovatele, zvláště ne tehdy, rozhodují-li správní orgány o omezení osobní svobody jednotlivce a v situaci, kdy v řízení vyšla najevo výše popsaná skutková zjištění.

[28] I kdyby však Nejvyšší správní soud odhlédl od výše uvedeného závěru, podle něhož mělo a muselo být žalované zřejmé, že by v případě stěžovatele mohly být dány důvody znemožňující jeho vycestování, a s ohledem na to mělo být podkladem jejího rozhodnutí závazné stanovisko ministerstva vnitra k možnosti stěžovatelova vycestování, pak ani v samotném odůvodnění rozhodnutí žalované neshledává dostatečné vypořádání konkrétních stěžovatelových tvrzení stran jeho obav. Žalovaná k nim v podstatě uvedla pouze to, že je nelze vzhledem k omezené časové lhůtě hodnověrně ověřit a dále odkázala na již citovanou informaci Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ze dne 1. 8. 2019, z níž však parafrázovala pouze obecnou informaci o tom, že vláda tohoto státu částečně spolupracuje s UNHCR, v určitých oblastech aktivity UNHCR omezovala, je členem OSN a přistoupila k základním úmluvám v oblasti lidských práv. Tyto obecné informace (o činnosti UNHCR a členství Eritreje v OSN) se však zcela míjejí s obavami stěžovatele, že po svém návratu do země původu bude uvězněn, resp. nemají v podstatě žádný vztah k požadavkům dle § 179 odst. 1 a 2, resp. s hrozbou tzv. skutečného nebezpečí (navrácení v rozporu s čl. 3 Úmluvy). Žalovaná naopak zcela ignorovala relevantní části této informace, které již kasační soud výše citoval (bod 22), které se naopak věnují problematice nakládání s příslušníky náboženských menšin a s osobami, jež se pokusily bez souhlasu vlády ze země vycestovat.

[29] Nejvyšší správní soud připomíná, že krajský soud vychází (až na výjimky formulované judikaturou – viz například rozsudek ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 Azs 170/2019 - 50) při přezkumu rozhodnutí o zajištění ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, proto k dalším skutečnostem, které se odehrály po vydání napadeného správního rozhodnutí a na které poukázala žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti (tj. že byl stěžovatel dne 16. 10. 2019 zajištěn podle zákona o azylu a že řízení o mezinárodní ochraně bylo dne 18. 2. 2020 pravomocně zastaveno, neboť stěžovatel dne 9. 2. 2020 svévolně opustil středisko Kostelec nad Orlicí), nelze nyní přihlížet. Tyto skutečnosti ostatně nejsou způsobilé ovlivnit výše uvedený závěr, že žalovaná byla povinna před vydáním rozhodnutí opatřit závazné stanovisko ministerstva vnitra a v rozhodnutí z něj vycházet.

[30] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Protože již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení rozhodnutí žalované, rozhodl soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i rozhodnutí žalované. Nejvyšší správní soud však současně nevyslovil, že se žalované vrací věc k dalšímu řízení, neboť po zrušení rozhodnutí o zajištění stěžovatele je nutno na toto rozhodnutí nahlížet, jako kdyby vůbec nebylo vydáno. Neexistuje tak řízení, v němž by mělo být pokračováno, protože podle § 124 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je vydání rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění prvním úkonem v řízení. Je-li tedy tento úkon ve formě rozhodnutí zrušen, neznamená to současně, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, jak je ve správním soudnictví obvyklé (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Naopak to z povahy věci znamená ukončení řízení před správním orgánem, aniž by se tím jakkoli zasahovalo do jeho pravomoci, která byla vyčerpána vydáním rozhodnutí o zajištění (viz rozsudek ze dne 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012 – 34, č. 2757/2013 Sb. NSS).

[31] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je pak nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný žalobce právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi řízení, který úspěch ve věci neměl. Z tohoto pohledu je nutno za úspěšného účastníka považovat stěžovatele. Stěžovateli však v řízení před krajským soudem ani v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, a Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že se stěžovateli náhrada nákladů nepřiznává.

[32] V řízení o žalobě, jakož i kasační stížnosti byl stěžovatel zastoupen advokátem JUDr. Ing. Jakubem Backou, jehož stěžovateli ustanovil krajský soud usnesením ze dne 18. 10. 2019, č. j. 75 A 26/2019 - 22. S ohledem na to, že krajský soud v napadeném rozsudku přiznal výrokem III. ustanovenému zástupci odměnu za zastupování stěžovatele v řízení o žalobě, kasační soud ponechal tento výrok nyníjším rozsudkem nezrušen a nyní rozhodoval pouze o odměně za zastupování stěžovatele v řízení o kasační stížnosti. Zástupce stěžovatele provedl v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, a to podání soudu ve věci samé (sepsání kasační stížnosti). Advokátovi proto náleží odměna ve výši 3.100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d), § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů v paušální částce za jeden úkon právní služby ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele je současně plátcem DPH, proto celková výše odměny a hotových výdajů byla navýšena o 21 %. Celkem odměna zástupce činí 4.114 Kč a tato částka bude vyplacena z účtu soudu do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Poučení : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. srpna 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu