



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Miroslavou Hrehorovou v právní věci žalobkyně: **E. E.**, nar. X, t.č. bytem X, zastoupené: Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, 110 00 Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky**, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, IČ 75151472, Křižíkova 12, 180 00 Praha 8, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 9. 2013 č.j. KRPA-19026/Č-2012-000022,

t a k t o :

- I** **Rozhodnutí ze dne 13. 1. 2013 č.j. KRPA-19026/Č-2012-000022 se ruší a věc se vrací zpět žalovanému k dalšímu řízení.**
- II.** **Žalovaný je povinen uhradit žalobkyni náklady řízení ve výši 8.228,- Kč k rukám právního zástupce žalobkyně do jednoho měsíce od nabytí právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž byla podle § 124 odst. 1 písm. b) a c) zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zajištěna za účelem správního vyhoštění; doba zajištění byla stanovena na 30 dnů ode dne omezení osobní svobody.

Žalobkyně vytýká žalovanému především nedostatečné odůvodnění napadeného rozhodnutí. Drtivou část odůvodnění představuje, dle jejího názoru, duplicitně opakovanou

rekapitulaci předchozích řízení, a faktické odůvodnění se omezuje jen na konstatování, že dle názoru žalovaného hrozí nebezpečí, že žalobkyně zmaří výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, jelikož nedostatečně plnila povinnosti jí uložené.

Za chybný označila žalobkyně také postup žalovaného, který odmítl uložení mírnějšího donucovacího opatření a uložení zvláštních opatření za účelem vycestování dle § 123b zákona o pobytu cizinců, přičemž tento svůj postoj odůvodnil zcela šablonovým konstatováním, že se uložení zvláštních opatření za účelem vycestování jeví jako nedostačující.

Žalobkyně má dále za to, že napadené rozhodnutí je vydáno v příkrém rozporu s ustanoveními § 3 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen: „s.ř.“), když nejen že neobsahuje dostatečné úvahy o tom, proč nepostačovalo užití zvláštních opatření za účelem zajištění, ale také se vůbec nevypořádává se skutečností, že žalobkyně má na území České republiky manžela, se kterým sdílí společnou domácnost.

Žalobkyně dále podotkla, že zajištění za účelem vyhoštění cizinec slouží k realizaci správního vyhoštění, přičemž užitím uvedeného institutu dochází k zásahu do osobní svobody a dalších základních práv cizince, v zájmu zajištění jeho co možná nejrychlejšího vycestování z území ČR. Zdůraznila, že v případě uplatnění zajištění, je nejprve nutno zkoumat, zda je takový postup skutečně nezbytný, a zda pro jeho uplatnění existují opravdové důvody, z nichž jasně vyplývá, že by případné užití méně postihujících opatření nesplnilo účel. V této souvislosti žalobkyně odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2012 č.j. 4 As 16/2012-30 s tím, že žalovaný v rozporu se zákonem i soudní judikaturou nereflektoval svou povinnost vyčerpávajícím způsobem zdůvodnit, proč nebylo shledáno dostatečným užití zvláštního opatření za účelem vyhoštění.

Žalobkyně připomněla, že zajištění je nutno považovat za mimořádný institut, kterým je umožněno správním orgánům zasáhnout do ústavně chráněného práva na osobní svobodu. Vzhledem k jeho mimořádnosti je třeba jej použít jen ve výjimečných případech, kdy je zjevné, že jiné řešení nepřichází v úvahu. Žalobkyně poukázala na skutečnost, že důvodem pro její zajištění bylo dle žalovaného zejména to, že nevystoupala z území ČR v době stanovené v předchozím rozhodnutí o správním vyhoštění a tedy existuje reálné nebezpečí, že by mohla mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

Dle názoru žalobkyně se žalovaný nikterak nevypořádal s otázkou postupu dle § 123b zákona o pobytu cizinců, a okázale ignoroval nejen stav věci, ale i jí nabízené garance, sloužící právě k podpoře aplikace mírnějších institutů.

Žalobkyně zdůraznila, že se dne 13. 9. 2013 sama dostavila na pracoviště žalovaného s cílem získání výjezdního příkazu, a následného vycestování. Nepopírá, že se dopustila maření výkonu úředního rozhodnutí, resp. rozhodnutí o správním vyhoštění. Bylo to z toho důvodu, že vkládala velké naděje do podané kasační stížnosti a žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože se rozhodla vyčkat rozhodnutí ve výše uvedeném, neboť pokud by slavila procesní úspěch za situace, kdy by se již fyzicky nacházela mimo území ČR, znamenalo by to pro ni fakticky nepřekonatelné potíže s návratem do ČR. V okamžiku, kdy se žalobkyně dozvěděla o svém neúspěchu ve věci podané kasační stížnosti, neprodleně (dobrovolně) se vypravila na pracoviště žalovaného správního orgánu, kde požádala o udělení výjezdního příkazu (byť s krátkou dobou platnosti), tak aby mohla vycestovat z území ČR.

V další části žaloby žalobkyně apelovala na nutnost užití zásady proporcionality při rozhodnutí o zajištění cizince, přičemž rozhodnutí by mělo být vždy řádně zdůvodněno. Konstatování žalovaného o tom, že náhradní instituty by nesplnily účel, označila žalobkyně za nepřezkoumatelné, obecné a paušalizující.

Žalobkyně závěrem zmiňuje také procesní vady napadeného rozhodnutí, které ač je označeno číslem jednacím, tak ve skutečnosti jde o spisovou značku, v důsledku čehož napadené rozhodnutí nesplňuje podmínku uvedenou v § 69 odst. 1 s.ř..

Ve vyjádření k obsahu žaloby žalovaný konstatuje, že k vydání napadeného rozhodnutí přistoupil po náležitě zjištěném stavu věci a trvá na svých závěrech, jež učinil v napadeném rozhodnutí.

Žalovaný shledal, že v případě žalobkyně došlo k naplnění všech kumulativních podmínek, vyplývajících z § 124 odst. 1 písm. b) a c). Žalovaný má za to, že se při posuzování případu neodchýlil ze zákonných limitů a jasně a konkrétně svůj výrok v napadeném rozhodnutí odůvodnil.

Žalovaný uvedl, že v napadeném rozhodnutí jasně poukázal na konkrétní okolnosti případu, které vedly k učiněnému závěru, že uložení zvláštního opatření za účelem vycestování by bylo nedostatečné pro naplnění cíle řízení. Žalovaný konstatoval, že aby k aplikaci zvláštního opatření přistoupil, musel by mít určitou záruku v to, že žalobkyně respektuje pravidla a bude plnit povinnosti jí stanovené. Jelikož takovou záruku na základě předchozího jednání žalobkyně neměl, rozhodl o zajištění žalobkyně.

Podle žalovaného nemůže obstát ani obrana žalobkyně, že se dobrovolně dostavila ke správnímu orgánu. Poukázal na stanovisko žalovaného, podle něhož není možné automaticky zúžit správní uvážení, a to z důvodu demonstrativního, opožděného, prospěchářského projevu. Žalovaný připomněl, že po obdržení výjezdního příkazu byla žalobkyně srozuměna s tím, že je povinna vycestovat z území ČR v rozmezí stanoveném platností výjezdního průkazu od 17. 7. 2013 do 3. 8. 2013. Žalovanému není zřejmé, jak mohla žalobkyně legitimně očekávat, že jí bude vydán výjezdní příkaz nový a to za situace, kdy maří výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Tím, že se žalobkyně dne 13. 9. 2013 dobrovolně dostavila na služebnu Policie ČR, nemohla již dle žalovaného nijak zhojit nastalý protiprávní stav, protože ten den už se neměla na území České republiky zdržovat. V této souvislosti žalovaný poznamenal, že výjezdní příkaz je oprávněn vydat příslušný orgán v mezích ustanovení § 50 zákona o pobytu cizinců, podle něhož je udělení výjezdního příkazu nutno chápat jako opatření směřující k faktické realizaci právních účinků dříve vydaného rozhodnutí a nejde o akt udělovaný na žádost, ale z moci úřední, aby byl naplněn cíl předešlého rozhodnutí o správním vyhoštění.

Žalovaný má za to, že přistoupil k vydání napadeného rozhodnutí po náležitě zjištěném stavu věci, jenž odůvodňuje závěr, že rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je ze všech sledovaných hledisek účelné a přiměřené a jako takové je nezbytné pro zamezení dalšího protiprávního jednání cizince na území. Podle žalovaného je aplikace institutu pro definovaný cíl (správní vyhoštění), zcela adekvátní ve vztahu k řadě protiprávních činů žalobkyně a jiná mírnější opatření by byla z hlediska jejího jednání zcela neúčelná.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s.ř.s.) a vycházel při tom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Po zhodnocení uvedených skutečností dospěl soud k závěru, že žaloba **je důvodná**.

Pro lepší orientaci v dané věci soud krátce zrekapituluje podstatné okolnosti, které vyplynuly ze správního a soudního spisu. Žalobkyně přicestovala na území ČR dne 22. 12. 2004 za účelem turistiky s délkou pobytu na 30 dnů. Další pobyt na území ČR si nelegalizovala a od 1. 3. 2005, až do dne zajištění Policií ČR dne 9. 2. 2012 zde pobývala bez platného víza. Dne 20. 10. 2012 vydal žalovaný rozhodnutí č.j. KRPA-19026/ČJ-2012-

000022, kterým bylo žalobkyni uloženo správní vyhoštění z území členských států Evropské unie na 2 roky a současně byla stanovena lhůta k vycestování z území České republiky do 30 dnů ode dne nabytí právní moci uvedeného rozhodnutí. Proti rozhodnutí o správním vyhoštění podala žalobkyně odvolání, o němž rozhodlo Ředitelství služby cizinecké policie dne 11. 4. 2013 č.j. CPR-15227-3/ČJ-2012-930310-V242 rozhodnutím, které nabylo právní moci 16. 4. 2013, a kterým bylo odvolání zamítnuto a původní rozhodnutí potvrzeno. Proti rozhodnutí odvolacího orgánu podala žalobkyně žalobu ke zdejšímu soudu, který o ní rozhodl rozsudkem ze dne 12. 6. 2013 č.j. 4A 31/ 2013-36, jímž byla žaloba zamítnuta a rozsudek nabyl právní moci 4. 7. 2013. Na jeho základě byl vystaven výjezdni příkaz č. GA0213340 platný do 3. 8. 2013 a žalobkyně byla povinna v této době opustit Českou republiku. Tuto povinnost však žalobkyně nesplnila, jelikož proti výše zmíněnému rozsudku zdejšího soudu podala kasační stížnost a žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a rozhodla se vyčkat rozhodnutí o nich. Nejvyšší správní soud dne 22. 8. 2013 vydal rozsudek, kterým kasační stížnost zamítl. Dne 13. 9. 2013 se žalobkyně dostavila do sídla žalovaného a požadovala vydání nového výjezdního příkazu. Jelikož bylo lustrací v evidencích Policie ČR zjištěno, že se již v té době zdržuje na území členských států neoprávněně, vydal žalovaný ještě téhož dne napadané rozhodnutí.

Zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je zásahem do jeho osobní svobody, a proto může být provedeno pouze v souladu se zákony, Ústavou a Listinou a v neposlední řadě s Úmluvou, již je Česká republika vázána [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/08, ze dne 12. 5. 2009 (N 115/53 SbNU 427; 229/2009 Sb.), <http://nalus.usoud.cz>].

Právní úprava platná v době rozhodování žalovaného správního orgánu k zajištění cizince předepisuje současné splnění tří podmínek. Splnění první podmínky, tj. podmínky že žalobkyni bylo pravomocně uloženo rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců, vyplývá ze správního spisu. Pro rozhodnutí o zajištění cizince musí být dále splněna podmínka, že nepostačuje uložení zvláštních opatření za účelem vycestování dle § 123b a § 123c citovaného zákona a že je dána jedna z taxativně vymezených podmínek v písm. a) – e) § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. V případě žalobkyně došlo konkrétně k naplnění podmínky stanovené v § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, jelikož nevycestovala z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění. Dvě ze tří podmínek pro zajištění, byly tedy v případě žalobkyně naplněny.

Za podstatnou otázku pro posouzení soud proto považuje, zda žalovaný dostatečným způsobem zvážil a odůvodnil, zda by v případě žalobkyně nestačilo uložení zvláštního opatření za účelem vycestování. Článek 15 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a rady 2008/115/ES, tzv. návratové směrnice byl do českého zákona o pobytu cizinců implementován v podobě nových ustanovení § 123b a 123c, a to zákonem č. 427/2010 Sb., s účinností od 1. 1. 2011. Podle těchto ustanovení jsou zvláštním opatřením za účelem vycestování cizince z území:

- a) povinnost cizince oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, každou jeho změnu oznámit následující pracovní den policii a pravidelně se osobně hlásit policii ve lhůtě policií stanovené,
- b) složení peněžních prostředků ve volně směnitelné měně ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním cizincem, kterému je zvláštní opatření za účelem vycestování uloženo; peněžní prostředky za cizince může složit státní občan České republiky nebo cizinec s povoleným dlouhodobým nebo trvalým pobytem na území.

Zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území představují jistě mírnější donucovací opatření, než zajištění cizince. To může správní orgán uložit, je-li důvodné nebezpečí, že cizinec v době stanovené pro rozhodnutí o správním vyhoštění k vycestování z území nevycestuje. Pokud nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování a pokud je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, je policie oprávněna cizince zajistit. Je tedy na uvážení policie jako správního orgánu, aby konkrétní věc posoudila a zvolila adekvátní prostředek, jímž zajistí realizaci správního vyhoštění cizince. Zákon zde dává správnímu orgánu pravomoc dle konkrétních okolností každého případu rozhodnout, zda zvolí nejprve zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území, tedy mírnější prostředek nebo pokud tento mírnější prostředek není vhodný, zda cizince zajistí. Posouzení vhodnosti použití institutu uložení zvláštního opatření za účelem vycestování by pak mělo vždy předcházet rozhodnutí o zajištění cizince a správní orgán by měl svou úvahu o důvodech, proč přistoupil přímo k zajištění cizince uvést v rozhodnutí o zajištění cizince. Soudní judikatura je ustálená v tom, že nestačí pouhé konstatování o tom, že mírnější opatření není možné uložit s odkazem na dřívější protiprávní jednání cizince.

V daném případě žalovaný odůvodnil napadené rozhodnutí tím, že na základě dosavadního chování žalobkyně lze důvodně pochybovat o tom, že by s ohledem na její opakované nerespektování právních předpisů a správního rozhodnutí dále nemařila či neztěžovala výkon rozhodnutí o správním vyhoštění tím, že by nevycestovala z území ve stanovené době. V předchozím protiprávním jednání žalobkyně, spočívajícím v nerespektování zákona o pobytu cizinců, spatřoval žalovaný neúctu k právnímu řádu ČR a měl obavu, že v případě, že nebude zajištěna, mohla by se v budoucnu zachovat stejně.

Jako hlavní argument pro neuložení zvláštních opatření žalovaný uvedl, že ač žalobkyně uvedla adresu pobytu, nebyla na ní při pobytových kontrolách zastížena, nemá označený zvonek ani poštovní schránku a to i přesto, že její právní zástupce byl o pobytových kontrolách předem vyrozuměn. K žalobkyni nabízeným garancím spočívajícím v nabídnuté kauci 50.000,- Kč a osobní záruce dvou občanů ČR, že se bude zdržovat v místě bydliště žalovaný uvedl, že tato prohlášení považuje za čistě účelová a to z toho důvodu, že již v minulosti žalobkyně prokázala, co si myslí o právním pořádku České republiky.

Uvedené odůvodnění soud nepovažuje za dostatečné a dává v tomto směru za pravdu žalobkyni. Konstatování žalovaného o účelovosti nabízených záruk je velmi obecné a nedává soudu možnost přezkoumat, zda správní orgán nezneužil, či nepřekročil meze správního uvážení. Žalovaný se nijak nezabýval částkou, jež žalobkyně nabízela, neposuzoval, zda tato částka může pokrýt náklady na její vyhoštění, či zda je v možnostech žalobkyně nabízenou kaucí složit. Naproti tomu se žalovaný spokojil pouze se strohým konstatováním, že předešlé chování žalobkyně nedává dostatečnou záruku pro to, aby jí bylo uloženo mírnější opatření, než jakým je zajištění za účelem správního vyhoštění. Tím se s možností uložení mírnějšího opatření jednoznačně nevypořádal. Za situace, kdy správní orgán ve většině svého odůvodnění používá opakující se fráze jen s minimálním ohledem na zvláštnosti konkrétního případu, jsou zde pochybnosti o tom, zda se daným případem dostatečně zabýval a zjistil veškeré skutečnosti tak, jak mu to ukládá správní řád. Absence dostatečného odůvodnění, proč žalovaný nepřistoupil k uložení zvláštního opatření namísto zajištění znamená dle zdejšího soudu nezákonnost napadeného rozhodnutí.

V souladu se zásadou proporcionality je vždy nutné ptát se, zda neexistuje mírnější opatření, pomocí něhož by bylo možné dosáhnout sledovaného cíle. Zajištění cizince za účelem jeho vyhoštění je přitom krajním prostředkem pro realizaci vyhoštění. Je proto vždy

na místě vážit provedení mírnějšího opatření a to co možná nejdůsledněji. V daném případě se nabízí využití zvláštních opatření za účelem vycestování upravených v § 123b a 123c zákona o pobytu cizinců, tím spíše, pokud jejich splnění žalobkyně sama navrhla.

Lze proto shrnout, že před zajištěním cizince za účelem jeho vyhoštění je správní orgán povinen zvážit využití mírnějšího opatření, konkrétně zvláštních opatření za účelem vycestování dle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců. Žalovaný tedy věc nedostatečně posoudil, respektive odůvodnil. Vedle toho, že správní orgán musí výše uvedenou úvahu učinit, musí ji totiž v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 11/2012 - 74, a ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011 – 51) také promítnout do odůvodnění svého rozhodnutí.

Podle názoru soudu je postup správního orgánu v daném případě v rozporu se smyslem a účelem zajištění cizince. V řízení před správním orgánem nebyly zjištěny a posouzeny všechny skutečnosti rozhodné pro zajištění za účelem správního vyhoštění a tato vada mohla mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, a proto soud přistoupil ke zrušení rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady vynaložené žalobkyní na dané řízení představují náhradu nákladů právního zastoupení spočívající v odměně za dva úkony [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. – tj. převzetí zastoupení a písemné podání k soudu] právní služby v částce 3.100,- Kč za jeden úkon, celkem 6.200,- Kč [§ 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d), vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradu hotových výdajů v částce 300,- Kč za jeden úkon, celkem 600,-Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky). Právní zástupce je plátcem DPH, a proto se částka zvyšuje o 1.428,- Kč. Žalovaný je tedy povinen zaplatit žalobkyni celkem 8.228,- Kč.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 11. 10. 2013

JUDr. Miroslava Hrehorová
samosoudkyně