



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **K. K.**, zastoupeného JUDr. Miroslavem Juračkou, advokátem, se sídlem nám. Dr. E. Beneše 4, Liberec, proti žalovanému: **Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 10. 2007, č. j. SCPP-1416/PH-OPK3-SV-2007, o zajištění cizince, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2008, č. j. 9 Ca 7/2008 - 36,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2008, č. j. 9 Ca 7/2008 - 36 **se zrušuje** a věc **se vrací** městskému soudu k dalšímu řízení.

## O d ů v o d n ě n í :

Žalobce přicestoval do České republiky letecky dne 28. 10. 2007 z Afghánistánu. Dne 29. 10. 2007 se dostavil na služebnu Policie ČR v Praze - Holešovicích a prohlásil, že do České republiky přicestoval proto, že v Afghánistánu pracoval jeho otec pro zahraniční nevládní charitativní organizaci, příslušníci hnutí Taliban mu z tohoto důvodu vyhrožovali smrtí a následně jeho otce skutečně zabili. Protože výhrůžky směřovaly i proti osobě žalobce, rozhodl se opustit zemi. Za tímto účelem si opatřil padělaný cestovní pas, s nímž prošel kontrolou na letišti v Praze - Ruzyni, poté jej roztrhal a vyhodil. Pak pěšky došel do centra Prahy a přihlásil se na policejní služebně.

Žalovaný následujícího dne rozhodl napadeným rozhodnutím o zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění. Rozhodnutí odůvodnil tím, že žalobce přicestoval do země na padělaný cestovní pas a zdržoval se na území České republiky bez platného víza. Tím žalobce porušil § 103 písm. c) a n) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále též jen „zákon o pobytu cizinců“). Žalovaný shledal, že z těchto důvodů je u žalobce nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo zmařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, a to mimo jiné proto, že žalobce vstoupil na území České republiky „*ve skrytu nákladního vozidla*“. Tím byly u žalobce naplněny předpoklady zajištění uvedené v § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Praze. Věc byla následně postoupena Městskému soudu v Praze. Žalobce v žalobě uvedl, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, neboť u žalobce nebyly splněny předpoklady předepsané zákonem o pobytu cizinců pro zajištění cizinců. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného je vnitřně rozporné a nepřezkoumatelné, když dovozuje nebezpečí maření vyhoštění z toho, že žalobce údajně přicestoval ilegálně, skryt v nákladním vozidle, na druhé straně však žalovaný ve svém rozhodnutí sám uvádí, že žalobce přicestoval letecky s padělaným cestovním dokladem. Dle žalobce směřuje ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na ty cizince, kteří svým jednáním v minulosti opakovaně porušili předpisy České republiky. Jen závažné důvody mohou ospravedlnit tak hrubý zásah do práva na osobní svobodu, kterým je zajištění cizince. Důvody pro zajištění je třeba proto vykládat restriktivně. Žalobce dále poukázal na § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, podle něhož nelze rozhodnout o vyhoštění cizince žádajícího o mezinárodní ochranu, pokud pochází ze země, kde mu hrozí pronásledování nebo závažná újma a pokud se neprodleně přihlásí policii a prokáže závažný důvod pro svůj neoprávněný vstup na území České republiky. V souladu s tímto ustanovením proto žalovaný nemůže rozhodnout o vyhoštění žalobce, neměl s ním ani zahajovat správní řízení o vyhoštění.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zopakoval skutečnosti a důvody uvedené ve svém napadeném rozhodnutí, dále i to, že žalobce nemá zdravotní pojištění a prostředky k vycestování. Dle žalovaného je zajištění institutem zaručujícím vycestování každého cizince, který dle svého jednání neskytá záruky dobrovolného opuštění České republiky.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 6. 2008 žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že nebezpečí maření anebo ztěžování výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění žalovaný stručně avšak dostatečně odůvodnil nelegálním vstupem žalobce na území státu a jeho pobytem zde bez cestovního dokladu. Žalovaný tak nemohl ověřit totožnost žalobce. Existuje navíc nebezpečí, že si žalobce v budoucnu opět opatří padělané doklady, čímž by nepochybně ztížil výkon správního vyhoštění. Výčet jednání odůvodňujících obavu z maření či ztížení výkonu správního vyhoštění uvedený v § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je deklaratorní a úmyslný vstup na území státu s padělaným cestovním dokladem a jeho okamžité zničení se svou závažností zcela vyrovná jiným jednáním v tomto demonstrativním výčtu uvedeným. Žalobní námitka nepřipustnosti vyhoštění žalobce dle § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců pak neobstojí proto, že vyhoštění a zajištění jsou dva rozdílné instituty. Nelze pak namítat nepřipustnost vyhoštění v řízení o přezkumu rozhodnutí o zajištění.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž uvedl, že městský soud nesprávně vyložil § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. K zajištění cizince může dojít při současném splnění dvou zákonem předepsaných podmínek: (i) cizinci bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění a (ii) je-li nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména je-li zjištěno, že cizinec se v minulosti dopustil jednání uvedeného v § 119 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) bodu 6 anebo 7 zákona o pobytu cizinců, nebo je-li cizinec evidován v evidenci nežádoucích osob. I pokud by první podmínka byla shledána, není v žádném případě splněna podmínka druhá. Z toho, že stěžovatel přicestoval na falešný cestovní doklad nelze učinit závěr, že v budoucnu by toto jednání mohl opakovat. Stěžovatel takto postupoval proto, že to byla jediná možnost, jak opustit Afghánistán, kde mu hrozilo nebezpečí pronásledování, a dostat se do České republiky, kde by mohl požádat o mezinárodní ochranu. Legální vycestování afghánských občanů do České republiky je z důvodu uplatňované vízové politiky prakticky nemožné. Žalobce dále namítl, že je třeba zohlednit § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, stejně jako čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, které vylučují postih uprchlíků za nelegální vstup do země za účelem podání žádosti o azyl. Stěžovatel konečně namítl nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přezkoumatelnosti rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“), jakožto otázky nastolené sice v obecné rovině stěžovatelem, k níž ovšem Nejvyšší správní soud přihlíží i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Z rozsudku je totiž zřejmé, že městský soud se vůbec nezabýval námitkou stěžovatele uvedenou opakovaně výslovně v čl. II. bodě 1) a 2) žaloby, tedy že žalovaný ve svém rozhodnutí odůvodnil zajištění stěžovatele způsobem vnitřně rozporným. Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí na jedné straně uvedl, že stěžovatel přicestoval do České republiky letecky s padělaným cestovním dokladem, na druhé straně spatřoval nebezpečí maření anebo ztížení výkonu správního vyhoštění v tom, že stěžovatel do České republiky přicestoval „*ve skrytu nákladního vozidla*“. Tento vnitřní rozpor v odůvodnění přitom sám o sobě činí rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud jen pro úplnost uvádí, že z předložených správních spisů nevyplývá nic co, by umožňovalo domněnku, že stěžovatel přicestoval tajně ukryt v nákladním vozidle. Závěr žalovaného vyjádřený v odůvodnění rozhodnutí o zajištění stěžovatele, a sice, že hrozí maření nebo ztěžování výkonu správního vyhoštění, neboť stěžovatel přicestoval „*ve skrytu nákladního vozidla*“ byl tedy i v rozporu se spisy [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Pokud tedy městský soud tyto vady rozhodnutí žalovaného přehlédl, ba vůbec se jimi nezabýval i přesto, že je stěžovatel výslovně uplatnil jako žalobní námitku, je jeho rozhodnutí třeba zrušit jako nepřezkoumatelné.

Ačkoli zde by bylo možné skončit, Nejvyšší správní soud se zabýval i dalšími námitkami uplatněnými v kasační stížnosti. Stěžovateli je třeba přisvědčit i v další otázce týkající se výkladu podmínek pro zajištění cizince stanovených v § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud již ve své dřívější rozhodovací praxi (srov. např. rozsudek ze dne 25. 4. 2006 č. j. 4 Azs 235/2005 - 60) uvedl, že samotná skutečnost, že cizinec vstoupil na území České republiky mimo hraniční přechod a pobýval zde bez cestovního dokladu a platného víza a nemá dostatečné finanční prostředky ani zdravotní pojištění nepostačuje, spolu se sdělením zahájení řízení o vyhoštění, pro zajištění cizince. Předpokladem pro zajištění je především to, že cizinec v minulosti hrubým způsobem porušil zákon o pobytu cizinců, a dále případy, kdy je evidován v evidenci nežádoucích osob. Pokud však stěžovatel přicestoval do České republiky poprvé, nemohl se v minulosti dopouštět porušování cizineckého práva. Tento výklad ve prospěch osobní svobody cizince je v souladu s ústavními zárukami zakotvenými v čl. 8 Listiny základních práv a svobod a se zásadou, že základní práva mají být vykládána široce a výjimky z nich naopak restriktivně.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že dle čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod musí být při výkladu ustanovení o mezích základních práv šetřeno podstaty a smyslu práv a jejich omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. V případě stěžovatele je třeba vzít v úvahu to, že již od počátku bylo zjevné, že jediným účelem, pro který přicestoval do České republiky, je žádost o mezinárodní ochranu (srov. již protokol o prvním výsledku stěžovatele ze dne 29. 10. 2007, jakož i skutečnost, že se sám ihned po příjezdu do země ohlásil u policie). Za těchto okolností měl žalovaný stěžovateli v první řadě umožnit, aby učinil prohlášení o mezinárodní ochraně, a následně postupovat podle příslušných ustanovení zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Pro takový případ ostatně sám zákon o pobytu cizinců v § 124a stanoví podstatná omezení pro zajištění cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně. Žalovaný svým postupem fakticky znemožnil učinit prohlášení o mezinárodní ochraně, aby se vyhnul nutnosti aplikovat pro stěžovatele výhodnější ustanovení § 124a zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel pak učinil prohlášení o mezinárodní ochraně až 3. 11. 2007 v zařízení pro zajištění cizinců.

Žalovaný svým postupem ignoroval účel, pro který bylo omezení osobní svobody v podobě zajištění cizinců přijato, a to především zabránění maření výkonu správního vyhoštění. Pokud v případě žalobce správní vyhoštění nepřipadalo v úvahu, ať již z důvodu § 119a odst. 1 zákona o pobytu cizinců a čl. 31 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (zákaz vyhoštění z důvodu nelegálního vstupu na území za účelem žádosti o azyl) a nebo pro důvod znemožňující vycestování do země původu, postrádalo zákonem aprobovaného smyslu i zajištění stěžovatele. V tomto bodě je třeba odmítnout názor městského soudu, že zajištění a vyhoštění jsou zcela odlišné instituty s rozdílnými podmínkami aplikace. Naopak, je třeba trvat na tom, aby správní orgány při rozhodování o zajištění cizince zvážily, zda je výkon správního vyhoštění alespoň potenciálně možný.

Závěrem musel Nejvyšší správní soud s politováním shledat, že v případě stěžovatele nebyly naplněny požadavky, které vnitrostátní a mezinárodní předpisy kladou na soudní kontrolu omezení osobní svobody. Podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně

základních práv a svobod každý, kdo byl zbaven svobody, má právo podat návrh na řízení ve kterém by soud „*urychleně*“ rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody (...). Podle § 56 odst. 2 s. ř. s. soudy přednostně vyřizují mj. žaloby proti rozhodnutí o zajištění cizince. Podle § 200u odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též „o. s. ř.“) soud je povinen projednat návrh na propuštění cizince přednostně a s největším urychlením. Stěžovatel podal správní žalobu proti rozhodnutí o zajištění dne 14. 11. 2007. Téhož dne podal návrh na propuštění podle § 200o o. s. ř. Přesto až do skončení zajištění po uplynutí zákonné stoosmdesátidenní lhůty nebylo o jeho návrzích rozhodnuto. Civilní soudy dne 5. 5. 2008 řízení o návrhu dle § 200o o. s. ř. zastavily, neboť cizinec byl po uplynutí zákonné lhůty pro zajištění propuštěn. Městský soud rozhodl o žalobě stěžovatele až 30. 6. 2008 a ochranu jeho právům stejně neposkytl, jak vyplývá z výše uvedeného odůvodnění. Spis s kasační stížností předložil městský soud Nejvyššímu správnímu soudu až dne 24. 2. 2009. Aby bylo možné soudní ochranu v tak citlivých věcech, jako je zbavení osobní svobody, považovat za účinnou, bylo by třeba rozhodovat ve zcela jiných lhůtách.

Vzhledem ke shledaným nezákonnostem Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu zrušil. O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. dubna 2009

JUDr. Josef Baxa  
předseda senátu