



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **I. P.**, zastoupeného opatrovníkem Mgr. Eduardem Benešem, advokátem se sídlem Na Rozcestí 6, Praha 9, proti žalovanému: **Policie České republiky**, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorát cizinecké policie Praha, se sídlem Koněvova 188/32, Praha 3, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2008, č. j. CPPH-13154/ČJ-2008-60-KP, o zajištění cizince, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2008, č. j. 11 Ca 235/2008 – 32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci stěžovatele, Mgr. Eduardu Benešovi, advokátu se sídlem Na Rozcestí 6, Praha 9, **s e p ř i z n á v á** odměna za poskytnutou právní službu ve výši **2856 Kč**. Tato částka bude uhrazena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla

zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Policie České republiky, oblastního ředitelství služby cizinecké policie Praha, Inspektorátu cizinecké policie Praha (dále jen „žalovaný“), ze dne 31. 5. 2008, č. j. CPPH-13154/ČJ-2008-60-KP. Tímto rozhodnutím žalovaný zajistil stěžovatele podle § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“) za účelem správního vyhoštění.

Stěžovatel označuje jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud dle jeho tvrzení opomněl skutečnost, že stěžovatel nedisponoval platným pasem a nemohl tedy vycestovat. Městský soud ani žalovaný navíc žádným způsobem neodůvodnili, že nevycestování je závažným narušením pořádku ve věcech veřejných (ve smyslu § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.). Podle názoru stěžovatele jeho chování, spočívající pouze v tom, že se pohyboval na území České republiky, není pro společnost natolik závažným chováním, aby mohly být splněny podmínky zajištění cizince. S ohledem na výše uvedené stěžovatel kasační soud žádá, aby rozhodnutí městského soudu změnil tak, že rozhodnutí žalovanému vrátí k novému projednání.

Žalovaný vyjádření ke kasační stížnosti nepodal.

Z předložené spisové dokumentace Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Dne 26. 2. 2004 bylo stěžovateli uloženo Oblastním ředitelstvím služby cizinecké a pohraniční policie Ostrava správní vyhoštění s dobou platnosti na tři roky. Téhož dne stěžovatel požádal v České republice o udělení mezinárodní ochrany formou azylu. Příslušný správní orgán (Ministerstvo vnitra) mu azyl neudělil, žaloba proti tomuto rozhodnutí byla správním soudem dne 16. 2. 2005 zamítnuta. Poslední platné vízum, vydané stěžovateli v řízení o udělení azylu, bylo platné do 10. 1. 2005. Stěžovatel však z území České republiky neodcestoval. Dne 27. 9. 2005 mu bylo uloženo Oblastním ředitelstvím služby cizinecké a pohraniční policie Hradec Králové správní vyhoštění s dobou platnosti na deset let, dne 26. 3. 2006 byl pak propuštěn ze Zařízení pro zajištění cizinců s výjezdním příkazem s dobou platnosti do 9. 4. 2006. Stěžovatel se však nadále zdržoval v České republice a dne 13. 9. 2006 byl zadržen Policií České republiky. Dne 1. 2. 2007 byl odsouzen rozsudkem Okresního soudu v Hradci Králové k trestu odnětí svobody v trvání šesti měsíců a k trestu vyhoštění na dobu neurčitou. Tentýž soud rozhodl dne 26. 9. 2007 o tom, že stěžovatel bude ponechán ve vyhošťovací vazbě ve věznici Praha - Ruzyně. Z ní byl propuštěn až dne 13. 3. 2008, kdy mu byl současně vydán výjezdní příkaz s dobou platnosti do 26. 3. 2008.

Z tvrzení stěžovatele, která v průběhu správních řízení nebyla učiněna spornými, dále vyplývá, že stěžovatel od roku 2001 nedisponoval platným cestovním dokladem. Za účelem jeho získání se dne 15. 3. 2008 dostavil na zastupitelský úřad Ukrajiny, kde mu bylo sděleno, že náhradní doklad mu bude vystaven dne 26. 5. 2008. Z tohoto důvodu stěžovatel požádal české policejní orgány o prodloužení doby platnosti výjezdního příkazu do 27. 5. 2008, v čemž mu bylo vyhověno. Náhradní cestovní doklad mu však nebyl vystaven a naopak se měl dle dalších pokynů zastupitelského úřadu dostavit dne 30. 5. 2008 pro potvrzení o tom, že na území Ukrajiny není evidován. O prodloužení doby platnosti výjezdního příkazu však již stěžovatel nepožádal, jelikož byl dle svých vlastních slov od 27. 5. do 29. 5. hospitalizován v nemocnici v L. Dne 30. 5. 2008 mu bylo na zastupitelském úřadu vydáno výše zmíněné potvrzení a v dalším byl odkázán na cizineckou policii k vystavení dokladu pro cizince bez státní příslušnosti. Zde byl stěžovatel zajištěn žalovaným jako osoba nacházející se na území České republiky bez platného oprávnění k pobytu a zároveň bez platného cestovního dokladu. Následujícího dne bylo vydáno rozhodnutí o zajištění, které je předmětem soudního přezkumu v této věci.

Správní spis žalovaného dále obsahuje mimo jiné potvrzení konzulárního oddělení velvyslanectví Ukrajiny v České Republice ze dne 27. 6. 2008 o tom, že dle informací státního odboru občanství, imigrace a evidence fyzických osob Ministerstva vnitra Ukrajiny stěžovatel není evidován jako občan Ukrajiny. Dále jsou v tomto spisu založeny úřední záznamy z období června až září roku 2008, podle kterých při zkoumání, zda trvají důvody zajištění cizince, nevyplynuly žádné skutečnosti vedoucí k ukončení zajištění. Zastupitelský úřad Ukrajiny však ani nepotvrdil totožnost cizince, a proto nemohlo být realizováno jeho správní vyhoštění. K žádosti městského soudu Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra ČR sdělila, že stěžovatel byl dne 26. 11. 2008 propuštěn z důvodu uplynutí lhůty zajištění. Stěžovateli tak byl ustanoven opatrovník.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatel opírá kasační stížnost o důvody vymezené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu spočívající v nedostatku jeho důvodů. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že není důvodná.

Pro posouzení dané věci jsou dle názoru Nejvyššího správního soudu relevantní následující zákonná ustanovení:

Podle § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. *policie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění nebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto, 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*

- a) se dopustil jednání uvedeného v § 119 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) bodu 6 anebo 7,*
- b) je evidován v evidenci nežádoucích osob (§ 154), nebo*
- c) je nežádoucí osobou zařazenou do informačního systému smluvních států.*

Podle § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. policie zajistí cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění, pokud po předchozím pravomocném rozhodnutí o správním vyhoštění nebo po ukončení poskytování dočasné ochrany na území podle zvláštního právního předpisu ve stanovené lhůtě z území nevycestoval; to neplatí, je-li opožděné vycestování cizince zjištěno při hraniční kontrole při jeho vycestování z území.

Námitkou, kterou se Nejvyšší správní soud zabývá primárně a přihlíží k ní též z úřední povinnosti, je nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu. Stěžovatel ji spatřuje konkrétně v tom, že městský soud neodůvodnil svůj názor, dle něhož je nevycestování závažným narušením veřejného pořádku. Městský soud přitom na str. 5 svého rozsudku vyložil pojem „veřejný pořádek“, uvedl, jak jej interpretovat, a posoudil, jaký je vztah mezi tímto pojmem a jednáním stěžovatele, tj. v čem jednání stěžovatele závažně narušuje veřejný pořádek, resp. vyvolává takovéto důvodné podezření. Současně ověřil, že žalovaný správní orgán se ve správním řízení řádně vypořádal se zjištěnými skutečnostmi. Za těchto okolností je zřejmé, že městský soud svůj právní názor řádně odůvodnil. Pokud stěžovatel pouze obecně uvádí, že tomu tak nebylo, a blíže netvrdí, v čem spatřuje odůvodnění za nedostatečné a z jakých důvodů, nelze jeho námitku označit za důvodnou.

Podle stěžovatele dále jeho chování nenaplnilo podmínku závažného narušení pořádku ve věcech veřejných, a proto nemohl být zajištěn. Zde je třeba si nejprve uvědomit, že takovou podmínku zakotvuje zákon č. 326/1999 Sb. v ustanovení § 124 odst. 1, zatímco žalovaný v této konkrétní věci rozhodoval podle § 124 odst. 3, kde žádná taková podmínka stanovena není. Nejvyšší správní soud je proto toho názoru, že nebylo na místě striktně podle tohoto ustanovení danou podmínku zkoumat. Je pravdou, že žalovaný tak učinil, a podrobné odůvodnění k této otázce se nachází i v rozsudku městského soudu. V projednávané věci přitom byly dány podmínky pro rozhodnutí podle odst. 3 a z odůvodnění rozhodnutí žalovaného také vyplývá, že dostatečně zjistil skutečnosti rozhodné ve smyslu tohoto ustanovení (správní vyhoštění udělená stěžovateli v minulosti a nerespektování těchto rozhodnutí z jeho strany). Rozhodnutí žalovaného je v této části srozumitelné, obsahuje všechny nezbytné náležitosti, včetně úvah žalovaného k této otázce. Nadbytečnost posuzování podmínek stanovených v odst. 1 téhož ustanovení

proto nezpůsobuje sama o sobě nezákonnost rozhodnutí žalovaného ani rozsudku městského soudu, který se těmito podmínkami na základě žalobních námitek stěžovatele rovněž podrobně zabýval. Tolik ke stěžovatelem vznesené námitce. Skutečnost, že žalovaný i městský soud se k otázce narušení veřejného pořádku vyslovili, má ovšem z celkového pohledu pro řízení velký význam, jak vyplývá z dalšího odůvodnění tohoto rozhodnutí.

Stěžovatel totiž namítl i skutkové vady předchozího řízení. Městský soud podle něj opomněl skutečnost, že nedisponoval platným pasem, a že tedy nemohl vycestovat. Faktem zůstává, že městský soud se k tomuto konstatování obsaženému v žalobě nijak nevyjádřil. Označená okolnost je přitom pro projednávanou věc velmi důležitá. Ze správního spisu vyplývá, že po udělení výjezdního příkazu dne 13. 3. 2008 stěžovatel činil kroky potřebné k tomu, aby získal cestovní doklad a mohl vycestovat z území České republiky (doklad, na který do České Republiky přicestoval, již neměl, údajně mu byl odcizen). Obstarat si náhradní doklad se mu však přes veškerou vynaloženou snahu nepodařilo. Zastupitelský úřad Ukrajiny mu náhradní cestovní doklad nevydal, neboť jej neztotožnil jako vlastního státního občana. Namísto toho mu vydal potvrzení o tom, že podle informace ukrajinského ministerstva vnitra stěžovatel není občanem Ukrajiny, Ukrajina jej neuznává a z tohoto titulu ani nemůže být vpuštěn na její území. V okamžiku, kdy se stěžovatel na pokyn velvyslanectví Ukrajiny dostavil k žalovanému za účelem vyřízení cestovního dokladu pro osoby bez státní příslušnosti (dne 30. 5. 2008), byl žalovaným zajištěn žalobou napadeným rozhodnutím, neboť doba platnosti jeho výjezdního příkazu vypršela dnem 27. 5. 2008.

Rozhodnutí o zajištění bylo vydáno na základě ustanovení § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., podle kterého policie zajistí cizince [...], jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění, pokud po předchozím pravomocném rozhodnutí o správním vyhoštění [...] ve stanovené lhůtě z území nevycestoval. Citované ustanovení bylo do zákona vloženo zákonem č. 379/2007 Sb. s účinností ke dni 21. 12. 2007. V důvodové zprávě k němu se mimo jiné uvádí, že dosavadní právní úprava dávala policii „pouze“ možnost (tedy nikoli povinnost) zajistit cizince za přesně stanovených podmínek. Tento institut podléhal správnímu uvážení a nebyl policií dostatečně využíván. Přitom případy, kdy cizinec poruší povinnost vycestovat z území České republiky ve lhůtě stanovené výjezdním příkazem, je dle důvodové zprávy nezbytné považovat za závažné porušení veřejného pořádku, což jsou důvody opravňující omezit osobní svobodu cizince použitím institutu zajištění podle zákona č. 326/1999 Sb. (k tomu srov. dikci § 124 odst. 1 tohoto zákona).

Z gramatického výkladu ustanovení § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. vyplývá, že policie měla v případě stěžovatele povinnost (nikoli možnost) jej zajistit, neboť mu bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění a stěžovatel současně v minulosti z území České Republiky nevycestoval, ačkoli mu správní

vyhoštění bylo uděleno (dokonce opakovaně). S přihlédnutím k výše konstatovaným skutkovým okolnostem dané věci, a to především těm, které nastaly od udělení výjezdního příkazu dne 13. 3. 2008 do zajištění dne 31. 5. 2008, kdy se stěžovatel snažil získat cestovní doklad a vycestovat, se však Nejvyššímu správnímu soudu jeví zajištění jen na podkladě takovéto zjednodušující úvahy jako nepřiměřeně tvrdé.

Uvedený výklad při aplikaci ustanovení § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. by bylo možné překlenout za použití argumentace obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2008 - 101, dostupného na www.nssoud.cz. V něm zdejší soud mimo jiné konstatoval, že „pokud správní orgán dospěje k závěru, že na daný případ dopadá určitý právní předpis, je zásadně povinen jej aplikovat i za situace, že je přesvědčen o jeho protizákonnosti nebo dokonce protiústavnosti. [...] Správní orgány jsou však na druhou stranu, jako všechny orgány aplikující právní předpisy, povinny vykládat právní předpisy a jejich jednotlivá ustanovení ústavně konformně [...] (viz nález Ústavního soudu ze dne 9. 9. 1999, sp. zn. IV. ÚS 202/99).“ Žalovaný tak podle tohoto názoru neměl jinou možnost, než aplikovat dotčené zákonné ustanovení, a to i kdyby byl sám přesvědčen o jeho přílišné tvrdosti. V citovaném rozsudku se však dále uvádí, že „správní orgány mají v určitých případech možnost v rámci své rozhodovací činnosti zohlednit konkrétní okolnosti, specifika a jedinečnost rozhodované věci a na základě těchto svých úvah rozhodnout. Použít správního uvážení lze ale pouze v těch případech, kdy toto oprávnění zákon správním orgánům přiznává, a to pouze způsobem a v mezích stanovených zákonem. Výjimečně však, zejména tehdy, má-li uplatnění správního uvážení vést ke zmírnění neúnosně tvrdých dopadů zákonné úpravy na fyzickou či právnickou osobu, že by jejich uplatnění bylo v rozporu s principy, na nichž je založen právní řád, může zmocnění ke ‚zmírňujícímu‘ správnímu uvážení být obsaženo v zákoně jen implicitně, a tedy vyplývat z povahy a podstaty příslušné právní regulace. Tato úvaha je jen odrazem jednoho ze základních principů správního řízení zakotveného v § 2 odst. 1 a 2 správního řádu a zároveň v čl. 2 odst. 2 Ústavy a v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“

Aplikace právního názoru přijatého sedmým senátem Nejvyššího správního soudu na právě projednávanou věc, při jejích specifických okolnostech, tak znamená, že žalovaný nebyl povinen stěžovatele zajistit za podmínek daných § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. Na druhé straně to však v žádném případě ani neznamená, že by jej zajistit nemohl. Předpokládaným výsledkem by měl být takový výklad tohoto ustanovení, dle něhož je na úvaze policie, zda zajištění provede či nikoli. Přitom si již nevystačí s podmínkami obsaženými v odst. 3 dotčeného ustanovení, neboť tyto samy o sobě nepostačují k tomu, aby žalovaný mohl učinit dostatečnou zákonnou úvahu, která by svým charakterem odpovídala účinkům zajištění. Proto je dodatečné podmínky třeba hledat jinde, z logiky věci v zákonné úpravě co nejbližší, tj. v úpravě téhož anebo obdobného institutu. Z hlediska systematiky lze přitom ustanovení § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb.

považovat za jakousi „kvalifikovanou skutkovou podstatu“ k obecné úpravě obsažené v odst. 1 stejného ustanovení. Podle něj se v řízení o zajištění cizince zkoumá, je-li dáno nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. V případě, kdy jsou dány natolik výjimečné okolnosti, které odůvodňují použití správního uvážení při rozhodování podle ustanovení § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., nezbyvá, než aby v takovém případě byly zohledněny i podmínky stanovené v odst. 1 téhož ustanovení. K tomu zdejší soud považuje za vhodné podotknout, že při naplnění těchto podmínek je správní orgán oprávněn (a zároveň povinen) užít správního uvážení přímo na základě zákona (viz dikce ustanovení § 124 odst. 1: Policie je oprávněna ...).

Žalovaný měl tedy při rozhodování v této věci takto postupovat, a stejně tak měl učinit i městský soud, na kterém bylo, aby takovou úvahu žalovaného přezkoumal. Okolnost, že žalovaný i městský soud posuzovali i naplnění podmínek stanovených v ustanovení § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., není v jejich rozhodnutích výslovně zdůrazněna, nicméně je rozhodné, že taková úvaha je v nich implicitně obsažena. V opačném případě by totiž bylo zkoumáno pouze naplnění podmínek stanovených § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., bez přihlédnutí k podmínkám odst. 1 téhož ustanovení, což by bylo – jak je výše uvedeno – nedostatečné.

Z odůvodnění žalovaného však vyplývá, že se zabýval i naplněním podmínek daných v § 124 odst. 1, zákona č. 326/1999 Sb., tedy zkoumal mimo jiné i to, zda stěžovatel svým jednáním závažným způsobem narušil veřejný pořádek. Podle žalovaného zde bylo dáno nebezpečí, že by stěžovatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek, resp. mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. K tomu by dle jeho názoru došlo s ohledem na skutečnost, že stěžovatel se v minulosti opakovaně takového jednání dopustil, a to tím, že mařil výkon předešlých rozhodnutí o správním vyhoštění i pravomocného rozsudku, jímž mu byl soudem uložen trest vyhoštění. Městský soud pak na základě žalobní námitky tuto úvahu žalovaného přezkoumal. K žalobní námitce stěžovatele se podrobně zabýval výkladem pojmu veřejný pořádek a uvedl, jak ze strany stěžovatele došlo k jeho závažnému narušení (viz str. 5 a první dva odstavce na str. 6 rozsudku městského soudu). V této části lze tedy uzavřít, že jak žalovaný, tak i městský soud provedli úvahu v takovém rozsahu, aby dostáli výše zmíněným principům obsaženým ve správním řádu, v Ústavě i v Listině základních práv a svobod, ačkoli je nutno připustit, že k tomu nebyli vedeni stejnými úvahami, k nimž v této věci dospěl Nejvyšší správní soud. Přesto je podstatné, že rozhodovali za použití správních zákonných ustanovení a v tomto směru jsou úplné i jejich úvahy, jak vyplývá z odůvodnění jimi vydaných rozhodnutí.

Po předchozím výkladu je tak dále možné, aby se Nejvyšší správní soud věnoval posouzení věcné (a stěžejní) námitky kasační stížnosti, jíž stěžovatel

polemizuje se závěry o naplnění podmínek stanovených v § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., především závažného narušení veřejného pořádku. Podle právního názoru městského soudu je veřejným pořádkem stav, kdy jsou dodržována pravidla chování. Dosáhne-li určité jednání takové intenzity, že ho lze kvalifikovat jako porušení či obcházení zákona, je nutno takové jednání považovat za porušení veřejného pořádku. Stěžovatel dle názoru městského soudu ve správním řízení vědomě obešel zájem České republiky na tom, aby vydané rozhodnutí o správním vyhoštění z území státu skutečně naplnila svůj účel, a soustavně se pokoušel zajistit si výhody vyplývající z pobytu na území České Republiky způsobem, který je neslučitelný s právním řádem tohoto státu. Tím, že se stěžovatel opakovaně pokusil obejít realizaci rozhodnutí o správním vyhoštění, naplnil svým jednáním podmínky stanovené zákonem, když vyvolal důvodné podezření v to, že by mohl závažným způsobem narušovat veřejný pořádek. Z kasační stížnosti stěžovatele vyplývá, že tento právní názor napadá jen v obecné rovině tvrzením, že tento názor není správný. Proto i Nejvyšší správní soud pouze v obecné rovině uvádí, že se s posouzením provedeným městským soudem zcela ztotožňuje. Městský soud přiřadil obsah neurčitěmu právnímu pojmu veřejný pořádek a podrobně odůvodnil, jak jednání stěžovatele závažným způsobem veřejný pořádek narušilo, resp. vyvolalo nebezpečí, že jej naruší (k tomu srov. dikci ustanovení § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., podle kterého stačí nebezpečí narušení veřejného pořádku). Proto ani tento stížní bod zdejší soud neshledal důvodným.

Nutno konstatovat, že vedle samotného zákona č. 326/1999 Sb. danou oblast právně reguluje též směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“). Z formálního a aplikačního hlediska je podstatné zdůraznit, že podle článku 20 je lhůta pro transpozici této směrnice do právních řádů jednotlivých členských států Evropské unie stanovena do 24. 12. 2010 (resp. do 24. 12. 2011, pokud jde o článek 13 odst. 4 týkající se zajištění bezplatné právní pomoci), která k datu rozhodování v této věci ještě neuběhla. Prozatím tedy žádné z ustanovení směrnice nemůže mít přímý účinek spočívající v tom, že by se jednotlivec mohl přímo dovolat směrnice (k tomu blíže srov. např. rozsudek Soudního dvora ES ze dne 4. prosince 1974, Van Duyn, 41/74, Recueil s. 01337). Z hlediska svého obsahu návratová směrnice upravuje jak otázky související s vyhoštěním, tak i se zajištěním za účelem vyhoštění. Ve vztahu k vyhoštění je relevantní především ustanovení článku 9 odst. 2 písm. b) návratové směrnice, dle kterého platí, že členské státy mohou vyhoštění odložit o přiměřenou dobu podle konkrétních okolností jednotlivých případů. Členské státy zohlední zejména technické důvody, například [...] neúspěšné vyhoštění z důvodu nedostatečně zjištěné totožnosti. K institutu zajištění se pak v článku 15 odst. 1 uvádí, že nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navracení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu

nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že a) hrozí nebezpečí skrývání se nebo b) dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje. Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění. Podle odst. 5 téhož ustanovení zajištění trvá, dokud trvají podmínky uvedené v odstavci 1 a dokud je to nezbytné pro zajištění úspěšného vyhoštění. Každý členský stát stanoví omezenou dobu trvání zajištění, jež nesmí přesáhnout dobu šesti měsíců. Podle odst. 6 členské státy nesmějí prodloužit dobu uvedenou v odstavci 5, s výjimkou prodloužení o omezenou dobu nepřesahující dalších dvanáct měsíců v souladu s vnitrostátním právem v případech, kdy je pravděpodobné, že doba potřebná pro úkony směřující k vyhoštění bude přes jejich řádné úsilí delší z důvodu a) nedostatečné spolupráce dotčeného státního příslušníka třetí země nebo b) zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí.

Jak vyplývá z výše uvedeného, v případech spadajících pod citovaný článek 9 odst. 2 písm. b) návratové směrnice budou moci správní orgány odložit vyhoštění. Půjde zřejmě o situace, kdy se správním orgánům přes veškerou snahu nepodaří ověřit totožnost cizince z objektivních důvodů. Dojde-li k tomuto rozhodnutí, v návaznosti na něj mohou pominout důvody zajištění za účelem vyhoštění. Konstrukce článku 15 odst. 6 je naopak logicky vystavěna na opačných předpokladech, a to že překážkou realizace vyhoštění cizince (terminologií směrnice nuceného navrácení státního příslušníka třetí země) bude především nedostatečná spolupráce ze strany tohoto cizince. Pod tímto důvodem si lze představit typicky uvádění falešné identity. Pro tyto případy pak návratová směrnice nepočítá s možností propuštění ze zajištění, ale naproti tomu výslovně stanoví, že zajištění může být dokonce prodlouženo nad maximální stanovenou dobu trvání dle článku 15 odst. 5.

V projednávané věci byly splněny důvody pro zajištění stěžovatele, a to především s ohledem na skutkové poměry a na jednání stěžovatele předcházející rozhodnutí o zajištění vydané žalovaným dne 31. 5. 2008. Bude-li však stěžovatel do budoucna schopen prokázat, že vyvíjí maximální snahu, kterou po něm lze rozumně a spravedlivě požadovat, nezbytnou k zajištění dokumentů potřebných k jeho vycestování z území České republiky (a tedy ke splnění povinnosti, jež mu byla stanovena v rozhodnutí o vyhoštění, za jehož účelem byl posléze opakovaně zajištěn), má Nejvyšší správní soud za to, že již nebudou bez dalšího, tj. pouze z důvodu nevycestování, naplněny zákonné podmínky pro jeho zajištění ve smyslu § 124 zákona č. 326/1999 Sb. Rozdíl mezi tím, že v minulosti byly splněny podmínky pro zajištění stěžovatele a do budoucna by tomu tak již být nemuselo, spočívá v jeho přístupu ke splnění povinnosti stanovené rozhodnutím o vyhoštění (k tomu srov. úvahy shora vztahující se k článkům 9 a 15 návratové směrnice). Zatímco v minulosti bylo prokázáno, že stěžovatel mařil vydaná rozhodnutí o vyhoštění a mimo to v souvisejících řízeních též vlastními tvrzeními měnil svou identitu, před vydáním rozhodnutí žalovaného dne 31. 5. 2008 již projevil úmysl vycestovat z

České Republiky na Ukrajinu, což však nemohl realizovat kvůli chybějícím cestovním dokladům. V ustanovení § 124 odst. 1 se hovoří o tom, že cizince lze zajistit za splnění zde stanovených podmínek i z důvodu, že by mařil nebo ztěžoval výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Pokud však z objektivních důvodů povinnost uloženou v tomto rozhodnutí nemůže splnit, pak nelze akceptovat rozhodnutí o jeho zajištění vydané právě z důvodu maření nebo ztěžování tohoto rozhodnutí. Zajištění by pak neplnilo svůj účel, jímž má být realizace rozhodnutí o vyhoštění.

Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud připojuje ještě následující obecné úvahy: Za prvé odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/2008 (publikovaný na <http://nalus.usoud.cz>), kterým byl zamítnut návrh na vyslovení protiústavnosti § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.

Znění tohoto ustanovení přitom bylo v případě projednávaném před Ústavním soudem totožné se zněním aplikovaným v daném případě na stěžovatele (až na jednu výjimku, a to, že místo toho, že policie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, platilo v případě projednávaném před Ústavním soudem, že policie je oprávněna zajistit cizince bez stanovení podmínky věku). Ústavní soud dospěl k závěru, že citované ustanovení nepředstavuje zásah do ústavně chráněného principu rovnosti, neboť nejde o rozlišování mezi právy a povinnostmi jednotlivců vzhledem k tradičně zapovězeným kritériím, ani vzhledem k jinému postavení. Z hlediska principu rovnosti je dle Ústavního soudu podstatné, že všichni cizinci mají podle zákona stejné podmínky, pokud jde o jejich pobyt na našem území, resp. mají stejná práva a povinnosti bez ohledu na své pohlaví, rasu, barvu pleti, jazyk, víru a náboženství, politické či jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiné obdobné postavení. Zatímco v trestním řízení zadržený nebo obviněný ze spáchání trestného činu je omezen na svobodě proti své vůli a nemá možnost volby, cizinec zajištěný za účelem jeho správního vyhoštění může dobrovolně ze země pobytu kdykoliv vycestovat (pozn.: skutkové okolnosti projednávané věci odhalily mezeru v tomto názoru Ústavního soudu, kterou se Nejvyšší správní soud snažil v rozhodnutí v této věci překlenout). Žádné ze základních práv a svobod stanovených Listinou podle Ústavního soudu nezakotvuje právo cizince na pobyt na území České republiky. Rovněž nedošlo k porušení principu proporcionality.

Dále zdejší soud považuje za vhodné znovu podotknout (ačkoli tato skutečnost vyplývá z předchozího výkladu), že v případech jako je právě projednávaná věc, jsou správními orgány vedeny dvě linie řízení – rozhodování o správním vyhoštění a rozhodování o zajištění. Primárním zájmem státu je přitom bezpochyby realizovat správní vyhoštění u cizince, kterému bylo pravomocným rozhodnutím uloženo. V ustanovení § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. je správní vyhoštění definováno jako ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci

vstup na území. Jeho podstatou je tedy vynucení odjezdu cizince z území na základě správního rozhodnutí a zákaz návratu po dobu stanovenou v tomto rozhodnutí. Důležité je (nejen s přihlédnutím ke skutkovým okolnostem právě projednávané věci), že se přitom vždy jedná o konkrétní osobu. Zákon výslovně zakazuje hromadné vyhoštění cizinců (§ 118 odst. 5). Účelem institutu zajištění je na druhé straně na nezbytně nutnou dobu omezit volný pohyb cizince na území, a to je-li nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění (§ 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.).

Z toho vyplývá, že zajištění je vůči správnímu vyhoštění podpůrným (obslužným) institutem a slouží mimo jiné k jeho realizaci (vedle zákonem upraveného zajištění za účelem vycestování, resp. předání nebo průvozu cizince – § 124b a § 129 zákona č. 326/1999 Sb.). Všechny rozhodné okolnosti by proto měly být brány na zřetel již v rámci řízení o správním vyhoštění. Předně je třeba řádně identifikovat osobu, vůči které je vedeno toto řízení, a v tomto směru odstranit jakékoli vzniklé pochybnosti. V projednávané věci bylo ze strany správních orgánů namíste (na základě všech informací dostupných v daném čase) zohlednit, zda bude možno případně uložené správní vyhoštění realizovat. Účelem takového postupu je v maximální možné míře eliminovat pochybnosti o možnosti realizace rozhodnutí o správním vyhoštění. Snaha o dodržení tohoto postupu správními orgány by měla snížit existenci případů obdobných projednávané věci, kdy cizinec po uložení správního vyhoštění chce vycestovat ve lhůtě stanovené výjezdním příkazem, resp. takové skutečnosti tvrdí, avšak z objektivních důvodů, na jeho vůli již nyní nezávislých, tak učinit nemůže. Taková situace pak logicky může za zákonem stanovených podmínek (k tomu viz výše) vyústit v jeho zajištění. To představuje na jedné straně nechtěný zásah do osobní svobody cizince, na straně druhé neúčelný a nehospodárný proces ze strany státu.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námitky nejsou ve vztahu k napadenému rozsudku městského soudu důvodnými. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1, ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Stěžovateli byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven opatrovníkem zástupce z řad advokátů, Mgr. Eduard Beneš, advokát se sídlem Na Rozcestí 6,

Praha 9. Podle ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., hradí ustanovenému zástupci hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Soud proto určil odměnu opatrovníkovi částkou 2100 Kč za jeden úkon právní služby – písemné podání soudu týkající se věci samé, 300 Kč na úhradu hotových výdajů, v souladu s ustanovením § 9 odst. 5, § 7, § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, celkem 2400 Kč. Takto si odměnu ostatně vyčíslil i sám advokát v přípisu soudu ze dne 28. 4. 2009. V něm dále sdělil, že je plátcem daně z přidané hodnoty a nárokoval zaplacení částky představující 19 % DPH. K tomuto doložil osvědčení o registraci k dani z přidané hodnoty. Ustanovenému zástupci se tedy přiznává náhrada nákladů řízení ve výši 2856 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 19. listopadu 2009

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu