



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **I. S.**, zastoupeného Mgr. et. Mgr. Markem Čechovským, Ph.D., advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, se sídlem Křižíkova 12, Praha 8, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2013, č. j. KRPA-312632/ČJ-2013-000022, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2013, č. j. 4 A 59/2013 – 27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2013, č. j. KRPA-312632/ČJ-2013-000022. Krajský soud ze správního spisu zjistil následující:

Stěžovatel byl dne 21. 8. 2013 kontrolován hlídkou Policie ČR na adrese P. 5, M. 5. K prokázání své totožnosti nepředložil žádný doklad, sdělil pouze jméno V. M., datum narození dne X, a státní příslušnost Ukrajina. Teprve následnou lustrací v policejních databázích bylo zjištěno, že se fotografie z dostupných evidencí se stěžovatelem neshoduje. Stěžovatel pak byl identifikován na základě sejmutí kontrolních otisků dvou prstů. Bylo

zjištěno, že stěžovateli bylo uloženo správní vyhoštění již v roce 2001, ten však toto vyhoštění nerealizoval. Byl veden v evidenci nežádoucích osob s platností od 26. 12. 2001 do 26. 12. 2004. Dne 31. 12. 2001 bylo se stěžovatelem zahájeno řízení o udělení azylu. Řízení bylo pravomocně ukončeno dne 14. 8. 2005 zamítnutím žaloby krajským soudem. Stěžovatel měl následně do 30 dnů vycestovat z území České republiky, toto však neučinil a na území České republiky pobýval neoprávněně bez platného víza a nejméně od ledna 2008 do doby zadržení bez cestovního dokladu. Stěžovateli byla dne 21. 8. 2013 uložena bloková pokuta podle § 156 odst. 1 písm. h) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), ve výši 1.000 Kč. Téhož dne s ním bylo zahájeno správní řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 1 a § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců.

Stěžovatel v rámci řízení o správním vyhoštění dne 21. 8. 2013 uvedl, že bydlí na adrese P. 5, B. u., číslo domu si nepamatuje. Vlastní finanční prostředky na vycestování. Jeho přítelkyně s dcerou nyní žijí na Ukrajině, chce se za nimi vrátit. V květnu 2013 si nechal zaslat do České republiky ukrajinský pas potřebný k vyřízení cestovního dokladu. Dosud si jej však nevyřídil, měl to v úmyslu učinit v srpnu 2013. Na Ukrajině vlastní rodinný dům, není mu známa žádná překážka, která by jeho vycestování znemožňovala.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 8. 2013, č. j. KRPA-312632/ČJ-2013-000022, byl stěžovatel podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců zajištěn za účelem správního vyhoštění. Doba zajištění cizince byla stanovena na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění tak, aby bylo uskutečnitelné v době trvání zajištění. Žalovaný dospěl k závěru, že je podložen závěr o nutnosti zajištění stěžovatele, neboť vzhledem k jeho dosavadnímu jednání by mírnější donucovací opatření nebyla dostatečná.

Městský soud v Praze se na základě zjištěného skutkového stavu ztotožnil se závěrem žalovaného, že v projednávaném případě byly dány důvody pro zajištění stěžovatele podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a naopak nebyly dány podmínky pro použití zvláštního opatření podle § 123b tohoto zákona. Městský soud v Praze připomněl předchozí nelegální pobyt stěžovatele. Zdůraznil, že ani poté, co stěžovatel podle svého tvrzení z Ukrajiny obdržel podklady pro vyřízení nového cestovního dokladu, žádný krok k tomu nepodnikl. Městský soud v Praze rovněž přihlédl ke skutečnosti, že se stěžovatel při svém zadržení se vydával za jinou osobu a uvedl tak kontrolující policisty v omyl. Přisvědčil proto závěru žalovaného v tom, že v případě stěžovatele nelze předpokládat, že by uložení zvláštních opatření vedlo k cíli, tedy k jeho správnímu vyhoštění. Stěžovatel svým jednáním nevzbuzuje důvěru v to, že by se zdržoval na uvedené adrese a byl dosažitelný. Městský soud v Praze dále konstatoval, že se žalovaný podrobně zabýval všemi skutečnostmi, které vyplynuly během správního řízení najevo.

Městský soud v Praze neshledal pochybení žalovaného ani v tom, že stěžovatele nepoučil o možnosti uložení zvláštních opatření. I bez ohledu na možnost seznámit cizince s touto alternativou zajištění je totiž správní orgán sám povinen posoudit, zda jsou pro její uplatnění naplněny podmínky. Žalovaný se stěžovatele dotázal na adresu jeho pobytu na území České republiky, ten adresu uvedl bez čísla domu, které si nepamatoval. Byl rovněž

pokračování

dotazován na finanční prostředky k pobytu a vycestování, přičemž uvedl, že tyto prostředky má. Žalovaný se tedy možností uložení zvláštních opatření zabýval a v napadeném rozhodnutí odůvodnil svůj závěr, že s ohledem na dosavadní jednání stěžovatele není dána záruka, že by zvláštní opatření dostačovala k zajištění jeho správního vyhoštění. Tvrzení stěžovatele, že je ochoten sám vycestovat z rodinných důvodů, nebylo možné zohlednit právě s ohledem na jeho dosavadní jednání a neoprávněný pobyt. Soud zdůraznil, že je veřejným zájmem, aby osoba nerespektující zákony České republiky na jejím území nepobývala. Jedinou cestou, jíž lze naplnění tohoto zájmu v případě stěžovatele dosáhnout, je uložení správního vyhoštění a jeho realizace. Městský soud v Praze žalobu zamítl jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Podanou kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek Městského soudu v Praze z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Namítl, že v době vydání rozhodnutí o zajištění ani v současné době nemařil ani nemaří výkon jakéhokoli správního rozhodnutí. Je přitom zřejmé, že žalovaný jej omezil na svobodě z obavy z možného ohrožení cílů případně vydaného rozhodnutí o správním vyhoštění. Městský soud v Praze se při přezkumu správního rozhodnutí nezabýval stěžejními otázkami, a to zda vůbec byla dána důvodná obava, že stěžovatel ztíží výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zda by v takovém případě bylo možné aplikovat zvláštní opatření za účelem vycestování a konečně jaké skutečnosti odůvodňují uplatnění krajního postihu, tedy zajištění. V ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu je zajištění cizince chápáno jako zcela krajní institut, který je možno aplikovat jen za předpokladu, že nepostačuje využití mírnějších prostředků. Rozhodnutí o zajištění musí být nejen důvodné, ale i precizně odůvodněné. Stěžovatel zde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2012, č. j. 4 As 16/2012 - 30, a rozsudek ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010 - 74. Vzhledem k tomuto výkladu považuje stěžovatel rozsudek Městského soudu v Praze za nezákonný a odporující Listině základních práv a svobod. Splnění ústavněprávního požadavku zdrženlivosti ve věcech omezování osobní svobody a imperativu maximální šetrnosti k právům cizince vyžaduje, aby soud výslovně, přehledně a logicky vysvětlil, ze kterých okolností vyplývá obava, že se cizinec bude vyhýbat realizaci správního vyhoštění a proč je v daném případě zajištění nezbytné. K zásadě přiměřenosti zásahu státu se v tomto směru vyjádřil i Ústavní soud v rozhodnutí Pl. ÚS 28/98 a Pl. ÚS 5/01. Stěžovatel dále poukázal na Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách ti postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratové směrnice“), která apeluje na důkladné zvážení aplikace mírnějších institutů. Na základě uvedeného nemůže podle stěžovatele obstát rozsudek, který sestává pouze z rekapitulace dřívějšího řízení, argumentace procesních stran a stručného, resp. obecného konstatování názoru soudu, že aplikace ustanovení § 123b zákona o pobytu cizinců není důvodná, neboť nebyla dána záruka dobrovolného vycestování stěžovatele. Stěžovatel má za to, že jeho zajištění nemůže být odůvodněno tím, že mu v minulosti bylo jedenkrát uloženo správní vyhoštění, případně tím, že se při svém zadržení představil pod jinou identitou. Je rovněž otázkou, zda k takovému jednání vůbec došlo, neboť se toto zjištění opírá výhradně o dokumenty nedůkazního rázu. Jestliže je v napadeném rozhodnutí konstatována dobrá finanční situace stěžovatele, nabízela se možnost uložení mírnějšího zajišťovacího prostředku (např. kauce či povinnost hlásit se pravidelně policejnímu orgánu).

Stěžovatel dále namítl, že jeho dřívější jednání neohrožovalo veřejný pořádek, přičemž odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, č. j. 5 As 51/2009 – 68. Stěžovatel konečně argumentoval tím, že Nejvyšší správní soud rozporuje značnou část rozhodnutí krajských soudů potvrzujících zajištění cizinců i v těch případech, kdy již bylo cizinci uloženo pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění. V daném případě byl stěžovatel zajištěn pouze z preventivních důvodů, takové rozhodnutí mělo být tudíž odůvodněno daleko precizněji. Stěžovatel odkázal i na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 305/06, jež vyžaduje vyhodnocení všech skutečností svědčících proti omezení osobní svobody jednotlivce. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze z hlediska uplatněných stížních bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku Městského soudu v Praze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nelze nedostatkem důvodů rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS.). Nejvyšší správní soud má za to, že žádnou z výše uvedených vad napadený rozsudek netrpí. Městský soud v Praze se ve svém rozsudku zabýval otázkou přiměřenosti zajištění stěžovatele stejně jako možností uplatnění zvláštních opatření za účelem vycestování cizince z území podle § 123b zákona o pobytu cizinců, své závěry opřel o skutkovou a právní argumentaci. Jakkoli si lze představit podrobnější odůvodnění závěrů Městského soudu v Praze, stávající odůvodnění napadeného rozsudku nepochybně splňuje požadavky kladené na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí. Není přitom pravdou, že hodnocení přiměřenosti zajištění provedené Městským soudem v Praze sestává pouze z obecného konstatování, že aplikace § 123b zákona o pobytu cizinců není důvodná. Naopak, soud hodnotil veškeré jednání stěžovatele zjištěné žalovaným.

Stěžovatel se dále s Městským soudem v Praze neztotožnil v hodnocení otázek, zda v jeho případě byla podložena důvodná obava, že zmaří nebo ztíží výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, a zda mělo být místo zajištění přikročeno k uložení zvláštního opatření za účelem vycestování cizince.

Nejvyšší správní soud nejprve obecně uvádí, že zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je v obecné rovině upraveno v § 124 zákona o pobytu cizinců. V odstavci prvním citovaného ustanovení zákon upravuje jednotlivé podmínky zajištění a současně stanoví, že policie je oprávněna zajistit cizince tehdy, nepostačuje-li uložení zvláštního opatření za účelem vycestování. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 427/2010 Sb., jímž byl do

pokračování

zákona o pobytu cizinců zaveden mj. institut zvláštních opatření za účelem vycestování, provedená novelizace byla motivována nutností implementace návratové směrnice do cizineckého zákona. Zmiňovaná směrnice totiž v čl. 15 odst. 1 počítá s tím, že „*k zajištění bude přístupováno až v případě, kdy nebylo možné využít alternativních mírnějších donucovacích opatření za účelem vycestování*“ (srov. sněmovní tisk č. 70/0, 6. volební období od 2010, dostupný na digitálním repozitáři www.psp.cz).

Zákon o pobytu cizinců touto regulací sleduje zájem na tom, aby v souvislosti s řízením o správním vyhoštění byla používána co nejméně invazivní opatření vůči cizinci, jehož se toto řízení týká. Zároveň zákon na druhou stranu zohledňuje zájem na tom, aby taková opatření byla skutečně účinná. Volba mírnějších opatření než je zajištění cizince, je tedy vázána na předpoklad, že cizinec bude se státními orgány spolupracovat při realizaci tohoto opatření a že neexistuje důvodná obava, že se bude vyhýbat případnému výkonu správního vyhoštění. Pokud zde existují skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec bude případný výkon správního vyhoštění mařit, nelze dle § 123b odst. 3 zákona o pobytu cizinců přistoupit ke zvláštnímu opatření za účelem vycestování cizince.

Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že podmínky omezování osobní svobody musí být interpretovány restriktivně a zajištění má být užito až jako poslední možnost, jak dosáhnout požadovaného účelu. Zajištění cizince tak musí být vyhrazeno pro případy, kdy skutečně nelze zajistit výkon správního vyhoštění jinými prostředky. Uložení *zvláštního opatření* musí proto být upřednostněno před zajištěním cizince, nicméně pouze pokud lze předpokládat, že cizinec bude schopen splnit povinnosti z toho plynoucí, a zároveň neexistuje důvodná obava, že by byl uložením *zvláštního opatření* ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Nesplnění jednoho nebo druhého předpokladu je pak zcela samostatným důvodem pro závěr, že *nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování* ve smyslu § 124 zákona o pobytu cizinců.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný shromáždil konkrétní poznatky o tom, jakým způsobem se stěžovatel stavěl k pravomocnému rozhodnutí o správním vyhoštění, které mu bylo v minulosti uloženo orgány České republiky. Poukázal na to, že stěžovateli bylo již v roce 2001 uloženo správní vyhoštění, ten však po pravomocném ukončení azylového řízení nevycestoval, dlouhodobě pobýval na území České republiky bez víza a cestovního dokladu, při kontrole totožnosti se vydával za jinou osobu. Jestliže stěžovatel v kasační stížnosti zpochybnil, že k takovému jednání došlo, Nejvyšší správní soud připomněl, že stěžovatel v žalobě výslovně uvedl, že nepochybně fakt, že mu bylo v roce 2001 uloženo správní vyhoštění a že pobýval dlouhou dobu na území České republiky bez víza. Rovněž v úvodu své kasační stížnosti prohlásil stěžovatel tyto skutečnosti za pravdivé. Fakt, že při policejní kontrole dne 21. 8. 2013 uvedl jinou identitu, je pak dostatečně podložen úředními záznamy Policie ČR z tohoto dne. Z protokolu o vyjádření účastníka řízení o správním vyhoštění ze dne 21. 8. 2013 vyplývá, že stěžovatel byl s tímto skutkovým zjištěním správního orgánu seznámen před vlastním podáním vyjádření, toto zjištění však nepochybnil, nečinil tak ani následně v průběhu správního řízení či v řízení před krajským soudem.

Nejvyšší správní soud souhlasí s Městským soudem v Praze, který aproboval názor žalovaného, že výše popsané skutečnosti skutečně zakládají důvodné obavy, že se stěžovatel

nehodlá podrobit povinností vyplývajícím ze správního vyhoštění, a to i za cenu ignorování správního rozhodnutí, které bylo v jeho věci vydáno. Je tedy naplněna podmínka existence nebezpečí, že by stěžovatel mohl zmařit nebo ztížit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění podle 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Takové jednání stěžovatele pak současně odůvodňovalo použití opatření, které by mu efektivně znemožnilo se realizaci správního vyhoštění vyhýbat tak, jak to činil v minulosti. Tímto efektivním opatřením bylo v daném případě právě jeho zajištění. Podle Nejvyššího správního soudu obстоjí závěr žalovaného i Městského soudu v Praze, že výkon správního vyhoštění by mohl být zmařen, pokud by žalovaný přistoupil k méně účinným opatřením, než bylo stěžovatelovo zajištění. Omezení svobody stěžovatele tak shledal Nejvyšší správní soud přiměřeným.

Podpůrně lze odkázat i na závěr Ústavního soudu, který učinil při hodnocení ústavnosti § 124 zákona o pobytu cizinců, na jehož základě byl stěžovatel v nynější věci zajištěn, v nálezu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, publikovaném pod č. 229/2009 Sb. a jako N 115/53 SbNU 427, dostupném z <http://nalus.usoud.cz>. Ústavní soud v bodu 126. konstatoval, že *„je zcela v dispozici samotného cizince, zda se chce vyhnout svému zajištění tím, že z území České republiky dobrovolně vycestuje. Pokud tak neučiní, dává zřetelně najevo, že je ochoten strpět omezení osobní svobody zajištěním, a to za podmínek stanovených tuzemským právním řádem“*.

Nejvyšší správní soud konečně posoudil jako nepřipadnou námitku stěžovatele, že jeho dřívější jednání neohrožovalo veřejný pořádek. Stěžovatel odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2009, č. j. 5 As 51/2009 – 68, v němž se tento soud vyjádřil k posuzování hrozby závažného narušení veřejného pořádku v rámci rozhodování o žádosti cizince o povolení k trvalému pobytu na území České republiky podle ustanovení § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ve znění do 31. 8. 2007. V projednávané věci však nebyla otázka, zda jednání stěžovatele představovalo hrozbu narušení veřejného pořádku, relevantní ani pro posuzování podmínky pro uplatnění zajištění stanovené v § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ani pro zvážení, zda nepostačuje uložení mírnějších donucovacích opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců.

Na základě uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, 2 s. ř. s. za použití ustanovení § 120 téhož zákona. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný byl ve věci úspěšný, v souvislosti s řízením o kasační stížnosti mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žádnému z účastníků.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 27. března 2014

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu