



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **V. Y.**, zastoupen Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, se sídlem Křižíkova 12, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2015, č. j. 2 A 35/2015 - 27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce V. Y. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2015, č. j. 2 A 35/2015 – 27, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2015, č. j. KRPA-163373-16/ČJ-2015-000022, o zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění dle ust. § 124 odst. 1 písm. e) 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“), s tím, že doba zajištění byla stanovena na 30 dnů od omezení osobní svobody.

Městský soud dospěl k závěru, že žalobce svým jednáním zcela naplnil ust. § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Je osobou starší 15 let, byl mu uložen jiným členským státem Evropské unie (dále také „EU“) zákaz vstupu platný na území členských

států EU od 17. 3. 2014 do 28. 1. 2017, a zároveň byl v této době zařazen do evidence nežádoucích osob, jimž je zakázán vstup do schengenského prostoru. S ohledem na rozhodnutí polského soudu, kterým byl žalobci uložen zákaz vstupu, je dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 52/2013 a sp. zn. 5 Azs 192/2014 zásadně vyloučeno, aby žalovaný přistoupil k uložení zvláštního opatření za účelem vycestování cizince (v případě, kdy cizinec nerespektuje zákaz pobytu). Neobstojí ani námitka nepřiměřeného zásahu do soukromého a rodinného života žalobce. Změnil-li žalobce po odsouzení svou identitu, se kterou pak požádal zastupitelský úřad České republiky o vydání krátkodobého pobytového víza, uvedl jej v omyl. Tím, že neuvedl své předcházející příjmení M., znemožnil zjištění, že mu byl vysloven zákaz vstupu do schengenského prostoru. Navíc udělené vízum je neplatné dle čl. 5 odst. 1 písm. d) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006. Na základě rozsudku polského soudu nemohl v souladu se zákony České republiky na území České republiky ani vytvořit trvalý rodinný vztah. Zásah do tohoto vztahu je proto nutno považovat za přiměřený. Žalobce nebyl vůbec oprávněn na území České republiky vstoupit a rodinný život zde vytvářet. To, že je žalobce zapsán jako nežádoucí osoba v schengenském informačním systému, nezjistil žalovaný z podání vysvětlení, nýbrž prostřednictvím mezinárodní policejní spolupráce. Žalobce zprvu vystupoval pod příjmením S., pod kterým byl odsouzen Obvodním soudem pro Prahu 9 pro trestný čin krádeže. Poté došlo ke změně identity žalobce na M., pod kterou byl odsouzen polským soudem pro trestný čin padělání a pozměňování dokumentů k vyhoštění a zákazu vstupu. Poté žalobce opět změnil příjmení na Y., pod kterým v rozporu se zákazem vstupu na území členských států EU požádal dvakrát o vystavení krátkodobého turistického víza. Žalobce věděl, za jaký trestný čin byl odsouzen polským soudem, a zároveň uvedl, že mu byla dne 8. 4. 2015 zamítnuta žádost o dlouhodobý pobyt právě z důvodu zákazu pobytu. Tím, že žalobce nerespektoval trest vyhoštění a zákazu vstupu, doložil, že opatření Polské republiky nebude dodržovat. Městský soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že ve správním řízení bylo porušeno ust. § 2 odst. 3 a 4, § 3 a § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Městský soud se především řádně nevypořádal se všemi námitkami. Stěžovatel v žalobě namítl, že správní orgán nehodnotil možnost užití zvláštních opatření. Nebylo mu umožněno vyjádřit se k ochotě podrobit se omezujícím opatřením. Je nutno odmítnout i závěry, že z jeho předchozího jednání je zjevné, že Českou republiku neopustí. Nikdy na území České republiky v této situaci nebyl. Přitom nebylo vyhodnoceno jeho nadstandardní zázemí na území České republiky. Umístění do zařízení pro zajištění cizinců je nadbytečné a nepřiměřené. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu stěžovatel dodal, že městský soud námitky řádně nevypořádal. Tím došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces. Nelze souhlasit ani s posouzením otázky rodinného zázemí na území České republiky. Má zde manželku a dceru. Nelze se domnívat, že by hrozilo bezprostřední nebezpečí pro veřejný pořádek. Rodinné zázemí nelze přehlížet bez ohledu na to, jakým způsobem stěžovatel do České republiky přicestoval. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený

pokračování

rozsudek městského soudu (popřípadě také rozhodnutí žalovaného) a věc vrátil tomuto soudu (respektive žalovanému) k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Stěžovatel předně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (a v důsledku toho také porušení práva na spravedlivý proces) z důvodu, že se městský soud (řádně) nevypořádal s žalobními námitkami. Tato námitka není důvodná.

Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Městský soud na všechny žalobní námitky reagoval, hodnotil možnost uložení zvláštních opatření za účelem vycestování i rodinné zázemí stěžovatele na území České republiky. Všechny tyto skutečnosti vzal v úvahu a blíže rozvedl, proč nebylo možné přistoupit k uložení zvláštních opatření a proč zajištění stěžovatele nebrání jeho rodinné vazby na území České republiky. Ostatně z kasačních námitek je patrné, že stěžovatel míní nedostatečným vypořádáním námitek (respektive řádným nevypořádáním námitek) stav, kdy námitka nebyla vypořádána pro něj příznivě, potažmo kdy v argumentaci správního soudu shledává určité nedostatky. Tento stav ovšem nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Sám stěžovatel s argumentací městského soudu polemizuje a uvádí, proč je podle něj chybná. Nejde tudíž o situaci, kdy by nebylo z napadeného rozsudku možné seznat, jakými úvahami se městský soud řídil a jak naložil se žalobními námitkami. Nejvyšší správní soud proto shledal napadený rozsudek v tomto směru přezkoumatelný.

Na druhou stranu je nutno poznamenat, že napadený rozsudek je na samotné hranici přezkoumatelnosti z jiného důvodu, a sice z důvodu nižší srozumitelnosti. Městský soud vlastní úvahy prezentuje v jediném několikastránkovém odstavci, který rozhodně neplní funkci logického celku, jak by měl. Jednotlivé „navazující“ věty na sebe ve skutečnosti často vůbec nenavazují, některé informace a argumenty se neustále opakují a mnohá souvětí jsou natolik nepřehledná, že se myšlenka, kterou chtěl městský soud účastníkům řízení sdělit, zcela vytrácí. Nelze odhlédnout ani od velikého množství

pravopisných chyb. V rozsudku lze například nalézt i rozsáhlé souvětí na třináct řádků, v němž chybí devět interpunkčních znamének (čárek za slovem). Ve výsledku tak vlastní argumentace městského soudu připomíná spíše literární techniku zvanou proud vědomí, která je ovšem pro rozsudek soudu krajně nevhodná, neboť účastníkům řízení značně ztěžuje orientaci v úvahách soudu. Přes tyto nedostatky však Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek umožňuje, byť s obtížemi, porozumění vlastním úvahám soudu. Nižší přehlednost textu tak zcela nebrání přezkumu napadeného rozsudku. Stěžovatel ostatně nesrozumitelnost napadeného rozsudku nenamítá, přičemž z obsahu kasačních námitek vyplývá, že i on úvahám městského soudu porozuměl.

Před přistoupením k věcnému přezkumu musí dále Nejvyšší správní soud poznamenat, že se může v řízení o kasační stížnosti zabývat pouze kasačními námitkami, ze kterých je zřejmé, z jakých skutkových a právních důvodů se stěžovatel domnívá, že městský soud pochybil a jak konkrétně. Tak tomu není v případě obecného konstatování porušení ust. § 2 odst. 3 a 4, § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu. Stěžovatel tato konstatování doprovází prakticky pouze parafrází obsahu těchto ustanovení s tím, že tato pravidla nebyla dodržena. Jak konkrétně měla být v daném případě tato ustanovení porušena, již neuvádí. Kromě toho tyto námitky ani nesměřují vůči městskému soudu, nýbrž vůči žalovanému. Nenamítá-li stěžovatel v této části žádné pochybení městského soudu, nemohou být tyto námitky z povahy věci vůbec důvodem pro zrušení jeho rozsudku.

Stěžovatel dále namítá, že žalovaný ani městský soud nehodnotili možnost užití zvláštních opatření dle ust. § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců. Tato námitka také není důvodná.

Podle ust. § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců zvláštním opatřením za účelem vycestování cizince z území (dále jen „zvláštní opatření za účelem vycestování“) je 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 stanovené policií, nebo b) složení peněžních prostředků ve volně směnitelné měně ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním (dále jen „finanční záruka“) cizincem, kterému je zvláštní opatření za účelem vycestování uloženo; peněžní prostředky za cizince může složit státní občan České republiky nebo cizinec s povoleným dlouhodobým anebo trvalým pobytem na území (dále jen „složitel“).

Podle ust. § 123b odst. 3 zákona o pobytu cizinců o druhu a způsobu výkonu zvláštního opatření za účelem vycestování rozhoduje policie. Při rozhodování o uložení zvláštního opatření policie zkoumá, zda jeho uložení neohrozí výkon správního vyhoštění, a přihlíží k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.

Podle ust. § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců policie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, pokud a) je nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit

pokračování

veřejný pořádek, b) je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, c) cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění, d) cizinec závažným způsobem porušil povinnost uloženou mu rozhodnutím o uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, nebo e) je cizinec evidován v informačním systému smluvních států.

Předně platí, že podmínky omezování osobní svobody musí být interpretovány restriktivně. Zajištění cizince musí být vyhrazeno pro případy, kdy skutečně nelze zajistit výkon správního vyhoštění jinými prostředky, například uložení zvláštního opatření podle ust. § 123b zákona o pobytu cizinců. Policie však nemusí vždy nejdříve přistoupit k uložení zvláštního opatření s tím, že teprve v případě neúspěchu by mohla cizince zajistit. To by v důsledku vedlo často ke zmaření výkonu správního vyhoštění. Z tohoto důvodu také zákon o pobytu cizinců v ust. § 123b odst. 3 stanoví, že policie zkoumá, zda uložení zvláštního opatření neohrozí výkon správního vyhoštění.

Uložení zvláštního opatření musí proto být upřednostněno před zajištěním cizince, nicméně pouze pokud lze předpokládat, že cizinec bude schopen splnit povinnosti plynoucí ze zvláštního opatření, a zároveň neexistuje důvodná obava, že by byl uložení zvláštního opatření ohrožen výkon správního vyhoštění. Nesplněním jednoho nebo druhého předpokladu je naplněn důvod pro učinění závěru, že „*nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování*“ ve smyslu ust. § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

K možnosti uložit tato zvláštní opatření se vyjádřil jak žalovaný (viz poslední odstavec na straně 3 a první odstavec na straně 4 žalobou napadeného rozhodnutí), tak městský soud (viz text na přelomu stran 7 a 8 napadeného rozsudku). Jako důvod pro neuložení zvláštního opatření žalovaný i městský soud uvedli především vědomé nerespektování předchozího zákazu pobytu uloženého soudem Polské republiky. Možností uložení zvláštního opatření se tedy zjevně zabývali.

Jakkoliv dřívejší maření zákazu pobytu nemusí nezbytně nutně automaticky znamenat potřebu zajištění cizince za účelem správního vyhoštění, Nejvyšší správní soud má za to, že v daném případě nebylo uložení zvláštního opatření za účelem vycestování na místě. Je totiž nutno přihlédnout k dalším skutkovým okolnostem, které taktéž (vedle maření zákazu pobytu) nasvědčují tomu, že by se stěžovatel nebyl ochoten dobrovolně podrobit správnímu vyhoštění. Z jeho jednání je patrná snaha dopravit se na území České republiky a zůstat zde takřka za každou cenu. Především neváhal ignorovat zákaz pobytu v schengenském prostoru a uvést správní orgány v omyl s cílem obdržet vízum. Před podáním žádosti totiž změnil své příjmení a při podání žádosti zamlčel své původní příjmení a existenci zákazu pobytu. O něm přitom objektivně vědět musel, neboť mu již dříve z tohoto důvodu byla také zamítnuta jeho žádost o dlouhodobý pobyt na území České republiky. Kromě toho není bez významu charakter trestné činnosti, pro kterou byl soudem Polské republiky odsouzen, a sice padělání a pozměňování dokumentů. Nelze vyloučit, že by se mohl stěžovatel za pomoci podobné činnosti vyhýbat správnímu vyhoštění. Při zvažování uložení zvláštních opatření za účelem vycestování cizince přitom není nutné vycházet toliko z prokázané snahy nerespektovat správní vyhoštění. Postačí

opodstatněná obava z maření správního vyhoštění, která v nyní posuzované věci vychází z dosavadního protiprávního jednání stěžovatele.

Za této situace má Nejvyšší správní soud za to, že uložení zvláštních opatření bylo možné vyloučit s ohledem na vysokou pravděpodobnost, že by se stěžovatel snažil případné správní vyhoštění zmařit. S ohledem na existenci těchto objektivních důvodů nebylo potřeba vyžadovat ještě vyjádření stěžovatele k možnosti uložení zvláštního opatření. Není ani podstatné, že stěžovatel v identické situaci ještě nebyl. Zákonnou podmínkou není skutečnost, že by již cizinec jednou uložené správní vyhoštění mařil. Uložení zvláštního opatření není na místě i tehdy, lze-li z jeho dosavadního jednání s vyšší mírou pravděpodobnosti dovodit hrozbu, že zvláštní opatření nebudou postačující pro zajištění realizace správního vyhoštění. Nelze tedy ani souhlasit se stěžovatelem, že by jeho umístění do zařízení pro zajištění cizinců bylo nadbytečné a nepřiměřené. Naopak bylo pro zajištění realizace správního vyhoštění nezbytné a taktéž přiměřené s ohledem na jeho dosavadní protiprávní činnost.

Dále stěžovatel brojí proti posouzení otázky jeho rodinného zázemí na území České republiky. Ani zde Nejvyšší správní soud neshledal žádné pochybení městského soudu.

V první řadě je nutno poznamenat, že předmětem žalobního přezkumu nebylo rozhodnutí o správním vyhoštění, nýbrž rozhodnutí o zajištění pro účely správního vyhoštění. Pokud jde tedy o zásah správního rozhodnutí do rodinných vazeb stěžovatele na území České republiky, ten spočívá „toliko“ v dočasném omezení osobní svobody stěžovatele, které ovšem nevylučuje kontakt s rodinnými příslušníky (viz ust. § 144 zákona o pobytu cizinců). Takový zásah do rodinného života stěžovatele v důsledku žalobou napadeného rozhodnutí nelze s ohledem na jeho dosavadní nelegální činnost rozhodně považovat za nepřiměřený.

V rámci přezkumu rozhodnutí o zajištění cizince nelze dopodrobna zkoumat také dotčení rodinného života stěžovatele v důsledku jeho (případného) vyhoštění. Správní orgán se má zabývat pouze otázkou, zda je správní vyhoštění alespoň potenciálně možné (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150, č. 2524/2012 Sb. NSS). Není-li v tuto fázi nepřiměřenost zásahu do rodinného života cizince v důsledku jeho případného vyhoštění naprosto evidentní, je nutno uzavřít, že vyhoštění není z tohoto důvodu zcela vyloučeno. Nepřiměřenost zásahu do rodinného života stěžovatele v případě jeho vyhoštění přitom v této věci není rozhodně evidentní. Intenzita tohoto zásahu je totiž snižována mimo jiné tím, že své rodinné vazby na území České republiky s ohledem na své vyhoštění a zákaz pobytu nerozvíjel vůbec, popřípadě s vědomím, že tak činí nelegálně. Komplexnější posouzení přiměřenosti zásahu do rodinného života nicméně není na místě provádět v rámci řízení o zajištění cizince, nýbrž až při rozhodování o správním vyhoštění.

Dále stěžovatel namítl nedostatečné posouzení otázky hrozby narušení veřejného pořádku z jeho strany. Tato námitka je nicméně nedůvodná již proto, že ohrožení veřejného pořádku nebylo důvodem pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí. To bylo vydáno podle ust. § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců. Podmínkou pro zajištění

pokračování

cizince podle tohoto ustanovení není ohrožení veřejného pořádku, nýbrž toliko jeho evidování v informačním systému smluvních států. Jestliže žalovaný ve svém rozhodnutí mimo jiné také uzavřel, že by stěžovatel mohl narušit veřejný pořádek, jednalo se o úvahu jdoucí zcela nad rámec nosných důvodů rozhodnutí. Nesprávnost či nedostatečnost posouzení této otázky by tudíž nemohly mít v žádném případě vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 27. srpna 2015

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu