



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **M. C.**, zastoupen opatrovníkem Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Sevastopolská 16, Praha 10, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Kaplanova 4, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 12. 2016, č. j. KRPA-496278-23/ČJ-2016-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2017, č. j. 4 A 104/2016 - 36,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2017, č. j. 4 A 104/2016 - 36, **se ve výrocích I. a II. zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, ze dne 9. 12. 2016, č. j. KRPA-496278-23/ČJ-2016-000022, **se zrušuje a věc se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- V. Odměna ustanoveného opatrovníka Mgr. Jindřicha Lechovského, advokáta **se určuje** částkou 968 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná v záhlaví popsáním rozhodnutím žalobce podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) zajistila za účelem správního vyhoštění a dobu zajištění stanovila na 30 dnů.

[2] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[3] Podle městského soudu ze správního spisu vyplývá, že se žalobce prokazoval na území ČR nepravdivými údaji o své totožnosti, neboť předložil padělaný rumunský občanský průkaz, aby si zajistil legalizaci pro výkon zaměstnání v ČR. V takovém případě byly splněny podmínky, za nichž je možno cizince zajistit za účelem správního vyhoštění. Žalovaná se zabývala posouzením otázky, zda v žalobcově případě nepostačuje uložení opatření za účelem vycestování podle § 123b odst. 1 písm. a) – c) zákona o pobytu cizinců, a dle městského soudu dospěla ke správnému závěru, že v daném případě k těmto zvláštním opatřením přistoupit nelze.

[4] Proti rozsudku městského soudu brojí žalobce (stěžovatel) kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.). Žalovaná při posuzování účelnosti uložení zvláštních opatření nesprávně vycházela z jakési fikce stěžovatelovy nespolehlivosti pramenící z využití padělaných dokladů občana Rumunska, což bez zohlednění toho, že se stěžovatel dosud nikdy neprotivil žádnému individuálnímu správnímu rozhodnutí a nelze konstatovat, že by snad jakýmkoli způsobem mařil výkon správního vyhoštění, nemůže samo o sobě obstát. Institut zvláštních opatření musí být vykládán v souladu se smyslem, cíli a požadavky návratové směrnice, jejíž snahou je minimalizace omezování osobní svobody v případě zajištění cizinců za účelem vyhoštění zahrnutím povinnosti správního orgánu provést úvahu o možnosti aplikace mírnějších opatření, než přistoupí k samotnému zajištění. V žádném případě nelze připustit paušalizované rozhodování ve věcech jednotlivých skupin zajišťovaných cizinců, čemuž se nebezpečně blíží praxe žalované, která v případě cizinců, kteří využili padělaný pas, bez bližšího zkoumání individuálních okolností případu vždy přistupuje k zajištění. V této souvislosti stěžovatel poukázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 – 38.

[5] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud nejprve pro přehlednost uvádí relevantní skutečnosti plynoucí ze správního spisu a právní úpravu dopadající na řešenou věc.

[9] Stěžovatel byl dne 7. 12. 2016 kontrolován Policií ČR při výkonu práce v pekárně. Při kontrole se prokázal moldavským cestovním pasem (šlo o pravý doklad), od personální pracovnice pekárny bylo zjištěno, že zde stěžovatel pracoval na základě rumunského občanského průkazu (padělaný doklad). Doklad, který by jej opravňoval k výkonu práce, stěžovatel nepředložil. Stěžovatel byl následně zajištěn dle § 27 odst. 1 písm. a) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR.

[10] Rozhodnutím ze dne 8. 12. 2016, č. j. KRPA-496278-19/ČJ-2016-000022, žalovaná stěžovateli uložila podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců správní vyhoštění s délkou doby, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU, dva roky. Doba k vycestování byla stanovena do patnácti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Následujícího dne rozhodla žalovaná v záhlaví popsaným rozhodnutím o zajištění stěžovatele za účelem správního vyhoštění.

[11] V rozhodnutí o zajištění žalovaná uvedla, že ze stěžovatelova předchozího jednání vyplývá, že existuje nebezpečí zmaření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění. Stěžovatel neplnil zákonem uložené povinnosti (pracovat na území pouze s oprávněním k výkonu práce), pokoušel se neoprávněný výkon práce řešit obstaráním padělaných dokladů a sám pro legalizaci zaměstnání nepodnikl žádné legální kroky. K uložení zvláštních opatření dle § 123b zákona o pobytu cizinců žalovaná nepřistoupila zejména kvůli předložení padělaného občanského průkazu, kterým stěžovatel chtěl řešit neoprávněný výkon pracovní činnosti. Žalovaná nemůže dopustit, aby se na území České republiky svévolně pohybovaly osoby, které by v případě úkrytu správní orgán nemohl dohledat. Opatření ve smyslu finanční kauce nebylo možné uložit, neboť stěžovatel finanční záruku nenabídl. Z vyjádření stěžovatele je zřejmé, že v České republice nemá žádný majetek a že jej tedy na jím uváděné adrese nic nadrží; dle žalované tak není žádná záruka, že se na této adrese bude stěžovatel dále zdržovat a řádně plnit povinnosti.

[12] Dne 23. 12. 2016 byl stěžovatel vyhoštěn.

[13] Podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je Policie 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 je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména tím, že v řízení uvedl nepravdivé údaje o totožnosti, místě pobytu, odmítl tyto údaje uvést anebo vyjádřil úmysl území neopustit nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání.

[14] Zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území upravuje § 123b zákona o pobytu cizinců a jsou jimi:

- a) povinnost cizince oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, každou jeho změnu oznámit následující pracovní den policii a ve stanovené době se na adrese místa pobytu zdržovat za účelem provedení bytové kontroly,
- 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“), nebo
- c) povinnost cizince osobně se hlásit policii v době policií stanovené.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[16] Stěžovatel v žalobě mimo jiné namítal, že se žalovaná v odůvodnění rozhodnutí plně nevěnovala všem možným zvláštním opatřením, konkrétně pak zmiňoval zvláštní opatření dle § 123b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Dle stěžovatele je z tohoto důvodu rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné.

[17] Z odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku vyplývá, že se městský soud k této žalobní námitce nijak nevyjádřil. Proto je v tomto ohledu rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (srov. rozsudky NSS ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 28. 7. 2004, č. j. 4 Azs 165/2004 – 36, č. 378/2004 Sb. NSS, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 – 62, aj.). Současně je nutno přisvědčit stěžovateli, že ze stejného důvodu je nepřezkoumatelné též rozhodnutí žalované, neboť se nevyjadřuje ke všem v úvahu přicházejícím zvláštním opatřením. Žalovaná se na s. 3 odst. 3 svého rozhodnutí vyjádřila k možnosti využití zvláštního opatření formou finanční záruky a okrajově též ke zvláštnímu opatření dle § 123b odst. 1 písm. a), tj. k povinnosti cizince oznámit adresu místa pobytu a zdržovat se tam. Jak správně upozorňuje stěžovatel, žalovaná se vůbec nezabývala případnou možností uložení zvláštního opatření spočívajícího v povinnosti osobně se hlásit policii v době policií stanovené. V tomto ohledu je proto nepřezkoumatelné též rozhodnutí žalované.

[18] Na tomto místě Nejvyšší správní soud připomíná, že zajištění cizince za účelem jeho vyhoštění nesmí být automatismem. Právě naopak, právo EU i český zákon o pobytu cizinců jednoznačně směřují k subsidiaritě zajištění, které by mělo být použito pouze tehdy, nepostačuje-li uložení zvláštního opatření za účelem vycestování. Krom práva EU tu hraje roli i obecný ústavní požadavek proporcionality zásahů veřejné moci do osobní svobody. Zajištění jako nejzávažnější zásah do svobody cizince je nutno aplikovat pouze tam, kde je ho skutečně třeba (rozsudek ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011 – 51, rozsudku ze dne 15. 7. 2011, č. j. 7 As 76/2011 – 50, rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 4. 2011, *Hassen El Dridi*, věc C-61/11). Správní orgán je povinen vždy posuzovat specifické okolnosti každého případu, zohlednit individuální situaci cizince a tyto skutečnosti náležitě promítnout do odůvodnění svého rozhodnutí. Vzhledem k závažnosti zajištění jakožto opatření omezující osobní svobodu cizince nemohou nosné důvody rozhodnutí o

zajištění spočívat na obecných, paušálních frázích. Správní orgán musí přezkoumatelným způsobem vyjádřit své úvahy ve vztahu ke konkrétnímu cizinci.

[19] V nyní souzené věci byl stěžovatel zajištěn hned následující den poté, co mu bylo uloženo správní vyhoštění. Stěžovatel neporušil svou povinnost opustit území na základě uloženého správního vyhoštění; nedopustil se ani jiného jednání, které § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců demonstrativním výčtem spojuje s „nebezpečím maření či ztěžování výkonu rozhodnutí“, tedy v řízení neuváděl nepravdivé údaje o totožnosti, místě pobytu (prokázal se svým pravým pasem), neodmítal tyto údaje uvést, nevyjádřil úmysl neopustit území a takový úmysl ani nebyl zjevný z jeho jednání. Naopak, sám stěžovatel při výslechu u žalované uvedl, že chce do svého domovského státu vycestovat dobrovolně, má se kam vrátit, velmi lituje svého jednání, kterým chtěl „vydělat nějaké peníze pro rodinu“. Tato stěžovatelova tvrzení žalovaná v rozhodnutí nezohlednila, ačkoli jsou pro úvahu o nutnosti zajištění, resp. možnosti uložit zvláštní opatření relevantní.

[20] Z obsahu kasační stížností napadeného rozsudku je dále zjevné, že městský soud vůbec nevypořádal žalobní námitku, podle které neobstojí závěry žalované týkající se uložení zvláštního opatření podle § 123b odst. 1 písm. a). Stěžovatel argumentoval, že tvrzení, podle kterého stěžovatel nemá v místě svého pobytu žádný majetek, a nic jej proto na uvedené adrese nedrží, nemůže být udržitelný. Vlastnictví bytu či domu v Praze není žádnou samozřejmostí pro samotné občany ČR, natož pro krátkodobě pobývajícího cizince. Tato žalobní námitka však v odůvodnění rozsudku městského soudu nenašla žádnou odezvu.

[21] Městský soud ve vlastním odůvodnění toliko rekapituloval závěry žalované. Jedinou vlastní úvahu městského soudu k otázce možnosti uložení zvláštních opatření lze nalézt na s. 5 (předposlední odstavec) rozsudku, ve kterém soud uvedl, že „je nesporné, že žalovaný zkoumal, zda případný výkon správního vyhoštění by mohl být v důsledku uložení mírnějších opatření obrožen. Správní orgán dle názoru soudu dospěl na základě provedeného šetření ke správnému závěru, že v případě žalobce nelze podle § 123b odst. 3 zákona o pobytu cizinců přistoupit ke zvláštnímu opatření za účelem vycestování cizince“. Tuto pasáž však nelze dle Nejvyššího správního soudu považovat za dostatečné vypořádání shora zmíněných žalobních námitek.

[22] S ohledem na shora uvedené byl již v řízení před městským soudem dán důvod zrušit napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. pro nepřezkoumatelnost. Městský soud však této žalobní námitce nepřisvědčil a napadené rozhodnutí přezkoumal. Tím zatížil vadou i napadený rozsudek (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 – 91, nebo ze dne 27. 6. 2011, č. j. 4 As 21/2011 - 60), což představuje naplnění kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[23] Tomu, zda v případě stěžovatele skutečně byly dány předpoklady pro uložení zvláštních opatření, se Nejvyšší správní soud v tomto řízení věcně věnovat nemůže, neboť je nejprve třeba, aby se s touto otázkou přezkoumatelným způsobem vypořádala žalovaná a městský soud.

III. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[24] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek v rozsahu napadeného I. výroku zrušil (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Přestože stěžovatel svou kasační stížností nebrojil proti II. výroku napadeného rozsudku, podle něhož nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladu řízení o žalobě, zrušil Nejvyšší správní soud napadený rozsudek také v rozsahu tohoto výroku, neboť ten je na I. výroku závislý (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Výrok III., jímž byla ustanovenému opatrovníkovi stěžovatele přiznána odměna za zastupování v řízení o žalobě, není na ostatních výrocích obsahově závislý a nebyl napaden, takže zůstává nedotčen.

[25] Protože již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i je a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.]. Tento názor lze shrnout tak, že žalovaná je povinna přezkoumatelným způsobem posoudit, zda je možno ve stěžovatelově případě využít zvláštních opatření zákona o pobytu cizinců, a to s ohledem na všechna v úvahu připadající zvláštní opatření. Při tom musí zohlednit veškeré relevantní stěžovatelem tvrzené a doložené skutečnosti.

[26] O náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. podle zásady úspěchu ve věci. Stěžovatel vznik uplatnitelných nákladů řízení netvrdil a ani ze spisu neplyne, že by mu nějaké vznikly, proto mu jejich náhrada nemohla být přiznána, i když byl v řízení úspěšný. Žalovaná neměla ve věci úspěch, a tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

[27] Městský soud ustanovil usnesením ze dne 18. 1. 2017, č. j. 4 A 104/2016 – 23, stěžovateli ustanovil opatrovníka Mgr. Jindřicha Lechovského, advokáta, a v takovém případě platí jeho odměnu včetně hotových výdajů stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, náleží ustanovenému opatrovníkovi v řízení o kasační stížnosti odměna za jeden úkon právní služby. Tím bylo písemné podání ve věci samé - kasační stížnost [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], za něž přísluší částka 500 Kč (§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 5 advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože ustanovený opatrovník doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady o částku odpovídající dani, kterou je povinen odvést, tj. 21 % z částky 800 Kč, tedy o 168 Kč. Výše celkové odměny ustanoveného opatrovníka proto činí 968 Kč.

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

V Brně dne 1. června 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu