



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **V. F.**, příslušnost Ukrajina, zastoupený Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Praha 1, Dušní 907/10, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 8, Křižíkova 12, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2016, č. j. 2 A 107/2015 - 36,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2016, č. j. 2 A 107/2015 - 36, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 5. 12. 2015, č. j. KRPA-485859-13/ČJ-2015-000022, **se zrušuje a věc se jí vrací k dalšímu řízení.**
- III.** Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- V.** Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Jindřichu Lechovskému **se určuje** odměna za zastupování žalobce ve výši 4.114 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení nese stát.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ze dne 5. 12. 2015, č. j. KRPA-485859-13/ČJ-2015-000022, žalovaná rozhodla, že se žalobce podle § 124 odst. 1 písm. c) 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“), zajišťuje za účelem správního vyhoštění (dále jen „rozhodnutí o zajištění“). Doba zajištění žalobce byla stanovena na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody. Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou; Městský soud v Praze žalobu rozsudkem ze dne 22. 1. 2016, č. j. 2 A 107/2015 - 36, zamítl.

[2] V odůvodnění svého rozsudku městský soud po obsáhlé rekapitulaci skutečností vyplývajících ze správního spisu konstatoval, že žalobce nemohl bez pochybností prokázat své tvrzení, že v květnu 2015, v souladu s rozhodnutím žalované ze dne 9. 5. 2015, č. j. KRPA-189341-15/ČJ-2015-000022, kterým mu bylo uloženo správní vyhoštění, skutečně opustil území České republiky a opětovně na něj vstoupil až dne 28. 11. 2015, neboť odjezd ani příjezd nemohl doložit výstupním a vstupním razítkem, protože nedisponuje cestovním dokladem. Městský soud konstatoval, že žalobce by svým jednáním nenaplnil rozhodnutí o správním vyhoštění ani v případě, kdy by uvedené tvrzení bylo prokázáno, protože rozhodnutím o správním vyhoštění mu byla stanovena také doba, po kterou není oprávněn vstoupit na území členských států Evropské unie. Dle názoru městského soudu jde o výroky, jež jsou ve vzájemné spojitosti, tzn. v případě, že cizinec nesplní stanovenou dobu, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států, nenaplní ani uložené rozhodnutí o správním vyhoštění. Z těchto důvodů proto odmítl argumentaci žalobce o nemožnosti aplikace ustanovení § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

[3] Městský soud též neakceptoval ani námitku žalobce, že stanovená doba zajištění na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody vylučuje pravidelný soudní přezkum. Poukázal přitom na ustanovení § 200o občanského soudního řádu (řízení o propuštění cizince ze zajištění) a na ustanovení § 129a zákona o pobytu cizinců (žádost o propuštění ze zařízení), případně na soudní přezkum rozhodnutí o takové žádosti. Dle městského soudu doba zajištění žalobce na 90 dnů zcela odpovídá době nezbytné k přípravě realizace výkonu správního vyhoštění, a to i s ohledem na nutnost zajištění náhradního cestovního dokladu žalobce.

[4] Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, v níž uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti především nesouhlasí s názorem městského soudu, že pro naplnění ustanovení § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců postačí i jen nerespektování zákazu pobytu na území Evropské unie, stanoveného v rozhodnutí o správním vyhoštění, tedy situace, kdy cizinec skutečně vycestoval z území České republiky v době určené v rozhodnutí o správním vyhoštění, a poté opět na území České republiky vstoupil. Dle stěžovatele takové interpretaci daného ustanovení nenasvědčuje žádný možný výklad, neboť ustanovení § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců jasně stanoví, že 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 cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění.*“ Již jen prostým jazykovým výkladem nelze dospět k jinému závěru, než že nevycestování v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění znamená, že se cizinec zdržoval na území České republiky nepřetržitě po dobu, která mu byla poskytnuta k vycestování, tedy svůj pobyt neukončil před uplynutím této lhůty. Pokud ovšem cizinec v dané lhůtě vycestuje a teprve poté se znovu objeví se na území České republiky, ustanovení § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců již nelze aplikovat.

pokračování

Žalovaná tak na situaci stěžovatele použila nesprávné ustanovení zákona a městský soud pochybil, pokud takový postup aproboval. Stěžovatel rovněž podotýká, že pokud by se přistoupilo na právní názor, dle něhož je možné nevycestováním rozumět i eventuální nový vstup na území České republiky v době, kdy existuje platný zákaz vstupu na území, vedlo by to k zásadní nejistotě v otázce, kdy je třeba zahajovat nové správní řízení o vyhoštění cizince (stěžovatel má za to, že v případě opětovného přicestování je namíste zahájit řízení o správním vyhoštění bez ohledu na to, že dosud platí původní zákaz vstupu na území České republiky). Stěžovatel proto uzavírá, že žalovaná měla v napadeném rozhodnutí dát srozumitelně najevo, že vychází ze skutkového stavu, podle něhož stěžovatel vůbec nevycestoval z území České republiky, nebo měla zahájit řízení o správním vyhoštění a stěžovatele zajistit dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[6] Dále stěžovatel namítl, že doba zajištění na 90 dnů odporuje zákonu, neboť městský soud není schopen vzhledem ke své přetíženosti doručovat rozhodnutí ve věci zajištění cizince bezodkladně a doručuje je tak často s více než měsíčním prodlením. Stěžovateli proto není zaručeno právo na periodické přezkoumání důvodů zajištění. Stěžovatel již v žalobě upozornil, že pokud městský soud obvykle není schopen zajistit, aby rozsudky o zamítnutí žalob proti rozhodnutím o zajištění za účelem správního vyhoštění byly vyhotoveny a doručeny ve lhůtě stanovené v § 54 odst. 3 s. ř. s., vede to v kombinaci s devadesátidenní lhůtou k zajištění a oprávněním podat žádost o propuštění podle § 129a zákona o pobytu cizinců až po třiceti dnech od právní moci rozhodnutí o žalobě, k faktické nemožnosti uplatňovat právo na pravidelný přezkum zákonnosti omezení svobody. Jde přitom o systematický problém, který by měla žalovaná vzít v úvahu při rozhodování o délce zajištění a stanovit ji v délce trvání jednoho měsíce. Argumenty městského soudu, kterými vypořádal uvedenou námitku, jsou ovšem zcela mimoběžné (neodpovídají žalobním námitkám), respektive nepřezkoumatelné. Pro případ, že by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že argumentace městského soudu je přezkoumatelná, stěžovatel namítl také její nezákonnost, neboť soud neshledal prodlevy ve svém rozhodování za důvod k tomu, aby žalovaná stanovila dobu zajištění v kratší délce. Prakticky totiž dochází k situacím, kdy zajištění cizinci mohou žádat o propuštění ze zajištění až po třech měsících od rozhodnutí o zajištění. K následnému soudnímu přezkumu tedy může dojít až v době, kdy je rozhodnuto o prodloužení zajištění, což popírá smysl institutu žádosti o propuštění ze zajištění a soudního přezkumu. Stěžovatel připomněl, že Nejvyšší správní soud se již vyjádřil v rozsudku ze dne 11. 3. 2016, č. j. 4 Azs 16/2016 – 29, k obdobnému problému, kdy se soud nijak nevypořádal s totožným žalobním bodem. V uvedené věci městský soud reagoval na předmětný žalobní bod obdobně jako v nyní napadeném rozsudku, kdy argumentoval možností podání žádosti o propuštění, což Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako argumentaci nesouvisející.

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval z povahy věci námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Stěžovatel namítá, že městský soud věcně nevypořádal žalobní námitku, dle které zajištění v délce trvání devadesáti dnů, v kombinaci s přetížeností Městského soudu v Praze stěžovateli efektivně brání uplatnit právo na pravidelný přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody, přičemž uvedený problém má natolik systematickou povahu, že žalovaná je povinna k němu přihlížet a stanovovat zajištění v kratší délce trvání, což ovšem v nyní posuzované věci neučinila. Stěžovatel se snažil vysvětlit, že městský soud zpravidla není schopen doručit žalobci rozsudek o zamítnutí žaloby proti rozhodnutí o zajištění dříve, než stanoví § 54 odst. 3 s. ř. s., přičemž na podporu tohoto tvrzení poukázal na několik konkrétních soudních řízení. Namítal, že je-li zajištěný cizinec oprávněn požádat o propuštění ze zajištění podle § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců až po třiceti dnech od právní moci soudního rozhodnutí, vede to v praxi k tomu, že tuto žádost vůbec nemůže využít. Nejvyšší správní soud sdílí výhrady stěžovatele ke způsobu, jakým městský soud předmětnou žalobní argumentaci vypořádal. Městský soud totiž pouze odkázal na ustanovení § 200o občanského soudního řádu, přičemž ovšem přehlédl, že toto ustanovení již bylo ke dni 31. 12. 2013 derogováno; dále odkázal na ustanovení § 129a zákona o pobytu cizinců, tj. na již zmiňovaný institut žádosti o propuštění ze zajištění (a případný soudní přezkum rozhodnutí o takové žádosti). Stejně jako ve stěžovatelem odkazovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2016, č. j. 4 Azs 16/2016 – 29, je i v této věci zdejší soud nucen konstatovat, že posledně zmiňovaný procesní institut je *součástí*, nikoliv *řešením* stěžovatelem nastíněného problému, který podle něj vyústil v pochybení žalované. Argumentace městského soudu se tak vskutku mívá s podstatou žalobní námítky, která tak zůstala bez odpovědi. Jakkoli toto pochybení městského soudu nelze považovat za nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, jde nepochybně o procesní vadu, která měla vliv na jeho zákonnost; kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je tak naplněn.

[10] Pokud jde o otázku právní klasifikace jednání stěžovatele [kasační důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], zde je především vhodné připomenout, že v kasační stížnosti stěžovatel nezpochybňuje, že svým jednáním, tedy pobytem na území České republiky, porušil povinnost (nevstupovat po dobu 1 roku na území členských států Evropské unie), která mu byla uložena rozhodnutím o správním vyhoštění. Žalovaná ani městský soud pak nevyvrátily tvrzení stěžovatele, že území České republiky skutečně (v souladu s rozhodnutím o vyhoštění) opustil. Na základě tohoto skutkového stavu jde tedy pouze o posouzení, zda lze situaci, kdy cizinec uposlechne rozhodnutí o vyhoštění a území České republiky opustí, avšak neuposlechne druhou uloženou povinnost, tj. nevstupovat po stanovenou dobu na území republiky, podřadit pod hypotézu právní normy, uvedenou v ustanovení § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

[11] Podle ustanovení § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, *je policie oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jestliže 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 cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění.*

pokračování

[12] Použije-li Nejvyšší správní soud jazykový výklad citovaného ustanovení, nelze dospět (ve shodě se stěžovatelem) k jinému závěru, než že § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců dopadá pouze na situace, kdy cizinec nerespektuje již první z povinností uložených rozhodnutím o správním vyhoštění, tedy povinnost ve stanovené lhůtě opustit území České republiky.

[13] Při použití výkladu teleologického lze přisvědčit názoru městského soudu, že výroky rozhodnutí o správním vyhoštění [(1) stanovení doby k vycestování z území, (2) stanovení doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie] jsou vzájemně provázány (srov. § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), tedy nesplnění kterékoli z těchto povinností lze považovat za nesplnění uloženého správního vyhoštění jako takového. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že dopustil-li se stěžovatel shora popsaného jednání, jednalo se nepochybně o *maření* výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění. Bylo by přitom absurdní, aby zákon umožňoval zajistit pouze takového cizince, který výkon uloženého vyhoštění maří tím, že území České republiky ve stanovené době vůbec neopustí, zatímco v případě cizince, který sice tohoto příkazu uposlechne, ale na území České republiky se vrátí před uplynutím doby zákazu vstupu (tedy opět maří výkon rozhodnutí o vyhoštění) by takový postup byl vyloučen. Obě tato jednání jsou typově prakticky shodná a vyvolávají stejný následek, tedy narušení zájmu společnosti na tom, aby se na území státu nezdržovaly osoby, u kterých bylo pravomocným správním rozhodnutím postaveno na jisto, že jejich pobyt je z některého ze zákonem předvídaných důvodů nežádoucí. Na rozdíl od žalované i městského soudu má však zdejší soud za to, že požadovaného výsledku (tedy možnosti zajistit cizince nerespektujícího zákaz vstupu na území, plynoucího z rozhodnutí o vyhoštění) lze dosáhnout i jiným způsobem a není tedy namístě vykládat ustanovení § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců extenzivně. Jak již bylo uvedeno výše, jednání stěžovatele lze jistě kvalifikovat jako jeden ze způsobů *maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění*. Na tyto případy pak dopadá ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) citovaného zákona, dle něhož *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*. Je zřejmé, že citované ustanovení je, ve srovnání s ustanovením § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, obecnější a pokrývá veškeré formy maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění (srov. užití slova „zejména“). Ustanovení § 124 odst. 1 písm. c) citovaného zákona je proto ve vztahu písm. b) tohoto ustanovení v postavení *lex specialis*. Pokud je tedy § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců vykládán v kontextu ostatních liter § 124 odst. 1, nemá Nejvyšší správní soud pochyb o tom, že dopadá skutečně jen na případy, kdy cizinec maří výkon rozhodnutí o vyhoštění tím, že z území České republiky ve stanovené lhůtě nevycestuje. Lze proto přisvědčit názoru stěžovatele, že žalovaná i městský soud pochybily, pokud jeho jednání podřadily pod ustanovení § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Je tak naplněn i kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[14] Pouze *obiter dictum* Nejvyšší správní soud poznamenává, že se neshoduje s názorem stěžovatele o nutnosti zahájit nové řízení o správním vyhoštění v případě opětovného návratu cizince na území v době, kdy je původní rozhodnutí o správním vyhoštění stále v platnosti. Tvrzený postup by byl nadbytečný, neboť pokud účinky rozhodnutí o správním vyhoštění nadále trvají, není zapotřebí opětovně zjišťovat naplnění podmínek pro uložení správního vyhoštění. Rozhodnutí o správním vyhoštění se vycestováním cizince nestává bezpředmětným, neboť obsahově vyjadřuje nadále trvající zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na daném území po určitou dobu nezdržoval (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2014, č. j. 3 Azs 159/2014 – 25, dostupný z www.nssoud.cz).

[15] S ohledem na konstatovanou důvodnost kasační stížnosti Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než postupem podle ustanovení § 110 odst. 1, věty první před středníkem s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušit. Jelikož současně dospěl k závěru, že ani rozhodnutí o zajištění z hlediska zákona neobstojí, rozhodl také o zrušení tohoto rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.).

[16] Jelikož bylo rozhodnutí žalované již v průběhu soudního řízení fakticky konzumováno, tj. propuštěním stěžovatele ze zajištění odpadl důvod dalšího vedení řízení, žalovaná pouze postupem podle § 66 odst. 2 správního řádu řízení zastaví. Tento právní názor je pro žalovanou závazný (srov. přiměřeně § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí rozhodnout i o náhradě nákladů celého soudního řízení. O náhradě nákladů bylo rozhodováno ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého *nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl*. V nyní posuzované věci je procesně úspěšným účastníkem stěžovatel. Stěžovateli však nevznikly žádné náklady řízení z titulu úhrady soudních poplatků, neboť od poplatkové povinnosti byl ze zákona osvobozen [viz § 11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů], stejně tak mu nevznikly náklady plynoucí z právního zastoupení, neboť již v řízení před krajským soudem mu byl ustanoven zástupce, který ho v souladu s § 35 odst. 8 *in fine* s. ř. s. zastupoval i v řízení o kasační stížnosti. Náklady tohoto právního zastoupení hradí stát. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud rozhodl, že se stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřiznává; procesně neúspěšná žalovaná právo na náhradu nákladů řízení nemá.

[18] Pokud jde o odměnu ustanoveného zástupce stěžovatele a náhradu jeho hotových výdajů, rozhodoval Nejvyšší správní soud jen o právních úkonech učiněných v řízení o kasační stížnosti. Ustanovenému zástupci bylo totiž v řízení o správní žalobě přiznáno celkově 12.342 Kč, přičemž tato odměna již byla jmenovanému vyplacena. Zbývá proto rozhodnout o odměně za zastupování v řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud zjistil, že ustanovený zástupce vykonal jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti). Za tento úkon mu náleží odměna ve výši 3.100 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů), a dále náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky); celkem tedy 3.400 Kč. Částka 3.400 Kč pak byla zvýšena o daň z přidané hodnoty ve výši 714 Kč. Zástupci

pokračování

stěžovatele se tedy přiznává odměna v celkové výši 4.114 Kč. Tato částka bude ustanovenému advokátu vyplacena z účtu tohoto soudu ve lhůtě uvedené ve výroku tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 13. července 2017

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu