



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **V. H.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 12. 2016, č. j. KRPA-479234-50/ČJ-2016-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2017, č. j. 2 A 3/2017 – 22,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2017, č. j. 2 A 3/2017 – 22, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 21. 12. 2016, č. j. KRPA-479234-50/ČJ-2016-000022, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12.342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Petra Václavka.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 24. 11. 2016 byl žalobce podroben pobytové kontrole hlídkou Policie České republiky, při níž se prokázal občanským průkazem Rumunska, který vydával za vlastní a pravý. Tento průkaz byl vystaven na jméno H. V., nar. X, rumunské státní příslušnosti, a byl opatřený žalobcovou fotografií. Policejní hlídka pojala podezření, že uvedený doklad

totožnosti je padělaný, a cizince proto omezila na svobodě. Zmíněné podezření bylo následně potvrzeno na základě odborného vyjádření oddělení dokladů a specializovaných činností cizinecké policie. Ještě týž den doručil strýc žalobce osobně na policejní služebnu žalobcův vlastní cestovní doklad Ukrajiny.

[2] Dne 24. 11. 2016 bylo pod č. j. KRPA-479234-18/ČJ-2016-000022 vydáno rozhodnutí o žalobcově správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) s tím, že mu nelze umožnit vstup na území členských států EU v délce jednoho roku. Rozhodnutím žalované ze dne 26. 11. 2016, č. j. KRPA-479234-26/ČJ-2016-000022, byl žalobce zajištěn za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců na dobu 30 dnů ode dne omezení osobní svobody. Žalobce proti uvedenému rozhodnutí brojil žalobou (kterou Městský soud v Praze později zamítl jako nedůvodnou).

[3] V záhlaví označeným rozhodnutím ze dne 21. 12. 2016 žalovaná podle § 124 odst. 3 ve spojení s § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, prodloužila dobu, po kterou byl žalobce zajištěn za účelem správního vyhoštění, o dalších 30 dnů.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí o prodloužení zajištění za účelem správního vyhoštění žalobou, kterou městský soud zamítl jako nedůvodnou. Soud zejména uvedl, že uložení zajištění (resp. jeho prodloužení) nebylo ze strany žalované nepřiměřené. K namítanému nedostatečnému posouzení možnosti aplikace zvláštních opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců uvedl, že z obsahu správního spisu i z odůvodnění rozhodnutí o prodloužení zajištění je zřejmé, že se žalovaná zabývala otázkou, zda v případě žalobce postačuje uložení zvláštních opatření za účelem vycestování. Ačkoliv žalobce oznámil žalované adresu pobytu svého strýce, kde by mohl pobývat i on, a jeho strýc nabízel i složení finanční záruky, žalovaná k uložení zvláštního opatření dle názoru soudu zcela správně nepřistoupila. V případě žalobce se jedná o osobu, která vědomě a úmyslně nerespektuje povinnosti jí uložené, neboť se prokazovala padělaným dokladem. I přes dodatečné uvedení adresy strýce a tvrzené možnosti složit finanční záruku nebylo patrné, zda by žalobce spolupracoval s orgány policie a respektoval povinnosti jemu uložené (soud v této věci odkázal na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2016, č. j. 10 Azs 102/2016 - 56). Napadené rozhodnutí obsahuje úvahy pro posouzení důvodnosti prodloužení zajištění i neaplikace zvláštních opatření podle § 123b a 123c zákona o pobytu cizinců. Městský soud proto dospěl k závěru, že byly zohledněny podstatné okolnosti případu a bylo postupováno v souladu se správním řádem za současného šetření práv žalobce.

II. Důvody kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku městského soudu brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

[6] Podle stěžovatele soud fakticky pouze převzal argumentaci žalované a víceméně bez dalšího její postup a rozhodnutí aproboval. Městský soud se nedostatečně vypořádal se stěžejní žalobní námitkou, kterou stěžovatel rozporoval samotnou zákonnost rozhodnutí o prodloužení zajištění. Omezení na osobní svobodě je možné jen ve výjimečných případech, které je nutno v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva vykládat restriktivně. Zajištění cizince má subsidiární povahu ve vztahu k možnosti použití zvláštních opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců a finanční záruce podle § 123c téhož zákona. Zajištění cizince je tedy institutem *ultima ratio* a žalovaná v případě stěžovatele v tomto smyslu pochybila.

[7] Žalovaná totiž nesprávně zjistila skutkový stav věci. Podle odůvodnění napadeného rozhodnutí je důvodem prodloužení zajištění ničím nepodložená spekulace žalované o tom, že by stěžovatel mařil výkon vyhoštění, a dále zdlouhavým procesem zajištění výkonu eskorty do zahraničí. V rozhodnutí o prodloužení zajištění tak zcela absentují skutečné úvahy pro posouzení důvodnosti trvání zajištění, příp. jsou důvody v něm uvedené zcela v nepoměru s omezením stěžovatele na jeho osobní svobodě. Městský soud v této věci pouze stroze odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalované a na správní spis, čímž zatížil svůj rozsudek nezákonností a nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

[8] Žalovaná nesprávně posoudila možnost aplikace zvláštního opatření dle § 123b zákona o pobytu cizinců, neboť stěžovatel prostřednictvím svého zástupce doručil žalované vyjádření, kde sděluje adresu pobytu svého strýce, u kterého přislíbil, že se bude zdržovat a každou případnou změnu nahlásí policii. Dále stěžovatel navrhl složení finanční záruky až do výše 200.000 Kč. Na závěr přislíbil, že se bude policii hlásit. Stěžovatel tedy navrhl všechny tři možné typy zvláštních opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců. Žalovaná tyto dokumenty ignorovala, čímž porušila § 3 správního řádu.

[9] Dodatečné uvedení adresy strýce přitom není v rozporu s předešlým protokolem o výslechu, neboť do protokolu stěžovatel pouze uvedl, že si na adresu strýce nevzpomíná. Stěžovatel svůj přechodný pobyt na území ČR úředně nikdy nehlásil proto, že se na území vždy zdržoval jen pár dnů a během tak krátké doby se přihlásit nestačil. Vystavoval se situaci, kdy mu mohla být uložena pokuta, toto jednání však není natolik závažné, aby žalovaná v rámci napadeného rozhodnutí o prodloužení zajištění zcela vyloučila možnost aplikace zvláštních opatření.

[10] Z obsahu rozhodnutí o prodloužení zajištění nevyplývají důvody, pro které žalovaná přistoupila k tomuto krajnímu prostředku omezení na osobní svobodě, který nadto v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva nelze nadužívat. S těmito námitkami se však městský soud dostatečně nevypořádal a nepřezkoumatelně uzavřel, že v postupu žalovaného neshledává žádné vady.

[11] Vzhledem k tomu, že je zajištění cizince zcela mimořádným institutem, jehož užití má být omezeno jen na specifické případy a krajní situace, musí správní orgán nejprve zkoumat, je-li tento postup skutečně nezbytný. Dále musí vždy zdůvodnit, proč dal přednost zajištění před použitím alternativních opatření, resp. proč by užití méně postihujících opatření nesplnilo účel (zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2012, č. j. 4 As 16/2012 – 30). Stěžovatel dále poukázal na subsidiaritu institutu

zajištění vůči mírnějším opatřením a odkázal na rozsudky kasačního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010 - 74, a ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 - 61. Žalovaná v rozhodnutí neuvedla, proč je v dané věci zajištění opatřením nezbytným pro dosažení účelu správního řízení, a proč nelze tohoto účelu dosáhnout jinak. Stěžovatel dále namítl porušení zásady přiměřenosti a poukázal na rozhodnutí Ústavního soudu (zejm. rozhodnutí ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01), a rozhodnutí Evropského soudního dvora ze dne 28. 4. 2011, ve věci C-61/11 PPU, ve věci *Hassen El Dridi*, alias Soufi Karim, které vychází ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008.

[12] Stěžovatel rovněž namítl porušení ustanovení o správním řízení podstatným způsobem, jelikož je podle něj zjevné, že žalovaná nešetří oprávněné zájmy dotčené osoby a nedbá, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem projednávané věci. Důvody k zajištění pak nepochybně slábnou v průběhu času, žalovaná se právě tímto kritériem měla v rámci svého správního uvážení zabývat. S ohledem na vše uvedené navrhl, aby kasační soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Žalovaná se ve stanovené lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] V první řadě Nejvyšší správní soud zkoumal námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, kterou by se musel zabývat podle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti i bez výslovné námítky stěžovatele. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti.

[17] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „[...] nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“ K nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů se v obecné rovině Nejvyšší správní soud již mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). V rozsudku ze dne 26. 1. 2006, č. j. 4 Ads 23/2004 - 49, pak dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu je stížen vadou nepřezkoumatelnosti i v případě, že soud věcně přezkoumal rozhodnutí správního orgánu, které je však samo nepřezkoumatelné. Právě z tohoto důvodu stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu v nyní posuzované věci.

[18] Klíčovou kasační námitkou stěžovatele je nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované o prodloužení zajištění pro *nedostatek úvahy* o tom, proč v případě stěžovatele nepostačilo namísto jeho omezení na osobní svobodě „pouhé“ uložení alternativních opatření ve smyslu § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Nepřezkoumatelností rozhodnutí správního orgánu pro nedostatek důvodů se Nejvyšší správní soud rovněž mnohokrát zabýval. Například v rozsudku ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, konstatoval, že z odůvodnění rozhodnutí musí být mimo jiné zřejmé, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2011, č. j. 1 As 66/2011 - 122, je rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, neobsahuje-li úvahy, kterými se správní orgán řídil v otázce naplnění zákonných podmínek pro rozhodnutí v dané věci. Míra podrobnosti těchto úvah musí vždy odpovídat konkrétním skutkovým okolnostem a úkonům učiněným účastníky ve správním řízení.

[19] Zákon o pobytu cizinců, konkrétně § 124 odst. 1 v rozhodném znění stanoví, že „[p]olicie 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

b) 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.“

[20] Ustanovení § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců pak stanoví, že „[z]vláštním 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 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.

[21] Zákon o pobytu cizinců v tomto rozsahu transponuje čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (návratová směrnice), podle kterého *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. Prioritu mírnějších donucovacích opatření a subsidiaritu zajištění, které podléhá zásadě proporcionality, pak jasně deklaruje bod 16

odůvodnění citované směrnice, podle kterého „[v]yužití zajištění za účelem vyhoštění by mělo být omezeno a mělo by podléhat zásadě proporcionality, pokud jde o použité prostředky a sledované cíle. Zajištění je odůvodněné pouze pro přípravu navrácení či pro výkon vyhoštění a pouze v případě, že by uplatnění mírnějších donucovacích opatření nebylo dostatečně účinné.“ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 28. 4. 2011, *Hassen El Dridi*, věc C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, jehož se stěžovatel v kasační stížnosti dovolává, pak k návratové směrnici zmiňuje požadavek, aby členské státy uskutečňovaly vyhoštění prostřednictvím co nejmírnějších donucovacích opatření (odstavec 39).

[22] Zajištění, ať již podle zákona o pobytu cizinců nebo podle zákona o azylu, představuje zcela mimořádný institut, neboť pro cizince znamená omezení, nebo (v závislosti na povaze, délce, důsledcích a způsobu zajištění) dokonce zbavení jeho osobní svobody. Jedná se o citelný zásah do jednoho ze základních práv jednotlivce zaručeného čl. 8 Listiny základních práv a svobod (a v obecné rovině i čl. 7 odst. 1 Listiny), a jako takový může být přípustný jen za podmínek přísně vymezených nejen *zákonem*, ale především *ústavním pořádkem* [blíže viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, č. 2524/2012 Sb. NSS, rozsudek ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010 – 74, č. 2129/2010 Sb. NSS, či nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, č. 229/2009 Sb.].

[23] Ze správního spisu žalované vyplývá, že dne 26. 11. 2016 bylo vydáno rozhodnutí o prvotním zajištění. Následně ještě téhož dne bylo žalované osobně doručeno podání zmocněnce stěžovatele označené jako „Vyjádření k úkonům předcházejícím případnému zajištění účastníka řízení“. V tomto podání stěžovatel navrhoval možnosti uložení alternativních opatření. Jeho přílohou bylo rovněž podepsané a datované *vyjádření strýce* stěžovatele nazvané jako „Návrh na převzetí záruky důvěryhodné osoby spolu s návrhem finanční záruky“. Příbuzný stěžovatele v podání uvedl, že je ochoten a schopen za stěžovatele složit finanční záruku ve výši 200.000 Kč. Na tato podání však žalovaná nijak nereagovala, následovalo až vydání nyní přezkoumávaného rozhodnutí o prodloužení zajištění.

[24] V tomto rozhodnutí o prodloužení zajištění se žalovaná nejprve vypořádala s tím, proč nepřistoupila k uložení alternativních opatření podle § 123b odst. 1 písm. a) a c) zákona o pobytu cizinců. Nabídka těchto zvláštních opatření byla stěžovatelem učiněna velmi obecně a rovněž vypořádání žalovanou bylo podle kasačního soudu provedeno v míře obecnosti odpovídající stěžovatelovu tvrzení. Žalovaná za daných okolností nepochybila, když k uložení zvláštního opatření podle § 123b odst. 1 písm. a) nebo c) citovaného ustanovení nepřistoupila.

[25] K možnosti uložení finanční záruky, jakožto mírnějšího opatření podle § 123b odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je pak v napadeném rozhodnutí o prodloužení zajištění uvedeno: „*Finanční prostředky, jak jste uvedl, máte od strýce, ale na složení finanční záruky, jak jste sám uvedl do protokolu o výsledku ze dne 24. 11. 2016, žádné prostředky nemáte. Dne 26. 11. 2016 ve 12:30 hod, kdy probíhal výkon rozhodnutí o [prvotním – pozn. NSS] zajištění ze dne 26. 11. 2016, které vám bylo oznámeno v 11:35 téhož dne, bylo správnímu orgánu doručeno prostřednictvím zmocněného zástupce vyjádření k alternativě zajištění, kde uvádíte, že jste připraven složit finanční záruku až do výše 200.000 Kč. K tomu*

správní orgán musí uvést, že za situace, kdy je důvěra ve vás oslabena vzhledem k vašemu předchozímu jednání a lze se tedy důvodně domnívat, že nebudete respektovat uložené správní vyhoštění a sám dobrovolně nevycestujete, složení finanční záruky ohrozí samotný cíl vyhoštění z území členských států Evropské unie.“ [podtržením zvýraznil NSS].

[26] Podmínky přijetí návrhu na složení finanční záruky [ať již ze strany zajištěného cizince nebo ze strany složitele ve smyslu § 123b odst. 1 písm. b) za středníkem], zákon o pobytu cizinců blíže nestanoví a ponechává je zcela na *správním uvážení* policie. Žalovaná se v napadeném rozhodnutí o prodloužení zajištění k podmínkám přijetí (či nepřijetí) návrhu v podrobnostech nevyjadřuje a pouze v obecné rovině uvádí, že by její složení ohrozilo cíl zajištění. V odůvodnění napadeného rozhodnutí tak zcela absentují úvahy správního orgánu o tom, z jakého důvodu byla nabídka finanční záruky učiněná třetí osobou (tj. strýcem stěžovatele) pro žalovanou nepřijatelná.

[27] Judikatura vztahující se k zajišťování cizinců za účelem správního vyhoštění sice v obecné rovině stanoví, že správní orgány v rozhodnutí o prodloužení zajištění již nemusí rozsáhle rekapitulovat důvody zajištění (cizinec s nimi byl obeznámen již z původního rozhodnutí o zajištění). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 As 90/2011 - 124, č. 2936/2013 Sb. NSS konstatoval, že „[z]a *nezměněných* skutkových okolností budou důvody pro trvání zajištění zpravidla shodné, jako byly důvody popsané v prvním rozhodnutí o zajištění cizince, proto na něj *postačí* v odůvodnění v podrobnostech *odkázat* (...)“. Zmíněné podání obsahující návrh příbuzného stěžovatele na složení finanční záruky ve smyslu § 123b odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, učiněné den po vydání prvotního rozhodnutí o zajištění, však zcela jednoznačně představovalo *zcela novou skutkovou okolnost*, kterou měla žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí náležitě reflektovat.

[28] V usnesení ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 - 38, č. 3359/2017 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil, že *jakkoliv bude zajištění* cizinců u některého z typových důvodů zajištění podle § 124 odst. 1 písm. c) a d) zákona o pobytu cizinců *pravidlem*, žádný z těchto typových důvodů *paušálně nevylučuje* aplikaci zvláštních opatření podle 123b téhož zákona. Vždy je nutno zvážit osobní, majetkové a rodinné poměry cizince, charakter porušení povinností souvisejících s vyhošťovacím řízením, jeho dosavadní chování a respektování veřejnoprávních povinností stanovených ČR nebo jinými státy EU (včetně charakteru porušení těchto povinností ze strany cizince). Správní orgány musí při svém rozhodování vycházet z konkrétního jednání cizince a posoudit jeho věc v souladu se *zásadou individualizace*. Konkrétním specifikům a poměrům osoby pak *musí odpovídat rovněž i rozsah povinnosti žalované odůvodnit*, proč neužila zvláštních opatření, ale cizince zajistila (viz bod 37 usnesení rozšířeného senátu).

[29] Nejvyšší správní soud se sice ve výše citovaném usnesení zabýval aplikací zvláštních opatření v případě zajištění cizinců podle § 124 odst. 1 písm. c) a d) zákona o pobytu cizinců, některé z jeho závěrů jsou však aplikovatelné i na nyní projednávaný případ prodloužení zajištění podle písm. b) citovaného ustanovení: ačkoliv nelze popřít, že u většiny cizinců zastírajících vlastní totožnost bude nutno přistoupit k jejich zajištění, žalovaná se měla s nabídkou složení finanční záruky dostatečně a konkrétně vypořádat – zejména s ohledem na to, že v případě stěžovatele se k samotné okolnosti prokázání

falešným dokladem již nepřidala *žádná další* významná skutková okolnost, jakou je například předchozí neuposlechnutí výjezdního příkazu.

[30] Za situace, kdy v průběhu správního řízení existuje *zcela jasný návrh* směrem ke složení finanční záruky podle § 123b zákona o pobytu cizinců, *povšechné vypořádání* se s nemožností aplikace zvláštních opatření v rámci odůvodnění rozhodnutí o prodloužení zajištění *v zásadě neobstojí*. Opačný přístup správního orgánu je totiž v rozporu se zásadou individualizace tak, jak ji vymezil rozšířený senát ve výše citovaném usnesení, a především zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2016, č. j. 6 Azs 142/2016 - 26).

[31] Poměrně *vysoká částka*, kterou třetí osoba navrhla složit jako finanční záruku, *nemá* v rámci odůvodnění správního rozhodnutí *odraz v míře individualizace* posouzení možnosti uložení finanční záruky, což je také v rozporu s výše citovanou judikaturou rozšířeného senátu. Nabídne-li cizinec takto vysokou částku, musí správní orgány dostatečným způsobem zdůvodnit, proč například navržená výše *nepředstavuje dostatečnou* záruku, že by se cizinec podrobil správnímu vyhoštění a nemařil jeho výkon, nebo proč se správnímu orgánu jeví nabídka složení finanční záruky jako *nedůvěryhodná*. Zmíněnou *důvěryhodnost* pak správní orgán posuzuje vždy vzhledem k osobě, která nabídku učinila (tj. zajištěnému cizinci, příp. složiteli). I podle Nejvyššího správního soudu totiž nepochybně existují situace, za kterých ani značně vysoká částka nabízená ke složení vzhledem k předešlému chování cizince nepostačí – například s ohledem na povahu předcházející trestné činnosti (nedovolená výroba a držení omamných a psychotropních látek a jedů podle § 187 a násl. zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákoníku, apod.), nebo k uložení finanční záruky žalovaná nepřistoupí právě s ohledem na nedůvěryhodnost potenciálního složitele. V rozhodnutí o prodloužení zajištění žalovaná rozsáhle vylíčila skutečnosti, pro které je v jejích očích nedůvěryhodná sama osoba stěžovatele. K osobě navrhuující složení záruky za stěžovatele se však *v odůvodnění* svého rozhodnutí nijak nevyjádřila.

[32] Z obsahu správního spisu je patrné, že žalovaná v rámci správního řízení fakticky *neučinila žádný úkon* směřující k ověření osoby, jež složení finanční záruky za stěžovatele nabídla (shrnuto v bodu [23] tohoto rozsudku). V úvahu přitom přichází zejména *výzva* potenciálního složitele, aby doložil schopnost složení finančních prostředků výpisem z bankovního účtu, nebo *ověření* skutečnosti, zda má tato osoba státní občanství či trvalý nebo dlouhodobý pobyt na území České republiky (jen za těchto okolností totiž může „třetí osoba“ v souladu s § 123b odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců složit za cizince finanční záruku). Jen tak mohla žalovaná zjistit, zda je učiněná nabídka ke složení finanční záruky *vážně míněná* a event. složení záruky *uskutečnitelné*.

[33] Nejvyšší správní soud si je vědom časového aspektu správního řízení – správní orgány jsou povinny získávat informace o reálné možnosti uložení zvláštních opatření v poměrně krátkých lhůtách (vázány maximální dobou zajištění apod.), o tuto situaci se však v nyní projednávaném případě nejednalo: žalovaná měla dostatečný prostor si informace u stěžovatele i jeho strýce ověřit (mezi návrhem finanční záruky a vydáním rozhodnutí o prodloužení zajištění uplynulo 29 dní). Ke zjištění reálné možnosti uložení alternativního opatření však žalovaná neučinila nic, čímž podstatným způsobem porušila

ustanovení o *správním řízení* ve smyslu § 3 správního řádu (srov. nedávné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2017, č. j. 1 Azs 164/2017 - 22, bod 22).

[34] V návaznosti na tvrzení cizince, který má být zajištěn [popříp. složitele podle § 123b odst. 1 písm. b) za středníkem], že je připraven složit finanční záruku, musí žalovaná v rámci správního řízení vždy vyvinout snahu si takové tvrzení jakýmkoliv způsobem ověřit - a to jak u cizince, který má být zajištěn, tak u složitele. Opačný postup, uplatněný žalovanou v nyní projednávané věci, je v rozporu s principem dobré správy.

[35] Nad rámec Nejvyšší správní soud podotýká, že argumentace městského soudu závěry vyslovenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2016, č. j. 10 Azs 102/2016 - 56, by ani v případě event. věcného přezkumu nebyla na daný případ přílehavá, a to z důvodů odlišných skutkových okolností. V tehdy projednávaném případě se žalobce dovolával toho, že měla být správními orgány prokázána nemožnost podrobení se zvláštním opatřením z jeho strany - žalobce přitom nenabídl správnímu orgánu byť jen konkrétní a dostatečně určité tvrzení, o které by mohl správní orgán svou úvahu o aplikaci zvláštních opatření v jeho případě opřít. Míra podrobnosti, s jakou se správní orgán v tehdy projednávané věci vypořádal s možností aplikace zvláštních opatření, tak zcela odpovídala vágnosti žalobcova tvrzení. V nyní projednávané věci však stěžovatel v průběhu správního řízení *tvrdil* prostřednictvím podání učiněného svým zmocněncem *zcela konkrétní a relevantní skutečnosti* pro možnost aplikace finanční záruky, kterými se žalovaná mohla a měla v podrobnostech zabývat.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto napadený rozsudek zrušil podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). V dané věci by městský soud neměl jinou možnost než zrušit rozhodnutí žalované. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k případnému dalšímu řízení.

[37] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Žalovaná nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení.

[38] V řízení o žalobě vznikly stěžovateli náklady řízení spočívající v odměně zástupce, která činila za 2 úkony právní služby 3.100 Kč za převzetí zastoupení (§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a 3.100 Kč za písemné podání ve věci samé (§ 11 odst. 1 písm. d)

advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů činila 300 Kč za každý ze dvou výše zmíněných úkonů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Tato částka (6.800 Kč) byla v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšena o 21% daň z přidané hodnoty ve výši 1.428 Kč, neboť zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem DPH. Náhrada nákladů řízení o žalobě tak činí celkem 8.228 Kč. V řízení o kasační stížnosti vznikly stěžovateli náklady řízení spočívající v odměně zástupce, která činí za jeden úkon právní služby (sepsání kasační stížnosti) 3.100 Kč [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů činí 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), což vč. daně z přidané hodnoty činí celkem 4.114 Kč. Nejvyšší správní soud proto uložil žalované povinnost zaplatit stěžovateli celkovou náhradu nákladů řízení ve výši 12.342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 27. července 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu