



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **A. O.**, zast. Mgr. Tomášem Císařem, advokátem se sídlem Vinohradská 1233/22, Praha 2, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 3. 2018, č. j. KRPA-113494-19/ČJ-2018-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2018, č. j. 4 A 26/2018 - 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 p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalované.

[2] Rozhodnutím žalované byl stěžovatel 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 účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zajištěn za účelem správního vyhoštění, a to na dobu 30 dnů ode dne omezení osobní svobody.

[3] Z obsahu spisového materiálu městský soud zjistil, že rozhodnutím ze dne 9. 12. 2017, č. j. KRPA-450011-20/ČJ-2017-000022, bylo stěžovateli dle § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců uloženo správní vyhoštění a stanovena doba, po kterou mu nelze

umožnit vstup na území členských států EU v délce jednoho roku a současně mu byla v souladu s § 118 odst. 3 téhož zákona stanovena doba k vycestování z území ČR do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí. Ve výroku prvoinstančního rozhodnutí bylo rovněž konstatováno, že se na stěžovatele nevztahují důvody znemožňující jeho vycestování. Rozhodnutí nabylo téhož dne právní moci. Správní vyhoštění mu bylo uděleno, neboť se nacházel na území ČR neoprávněně bez víza více než jeden měsíc, konkrétně od 6. 11. 2017 do 8. 12. 2017.

[4] Ze spisu bylo dále zjištěno, že dne 26. 3. 2018 v 9.30 hod se stěžovatel dostavil k žalované, uvedl, že na území ČR pobývá nelegálně a prokázal se cestovním pasem, v němž měl vylepen výjezdní příkaz s platností do 8. 1. 2018. Jelikož stěžovatel neměl žádné povolení k pobytu na území ČR, byl téhož dne zajištěn. Na území tak pobýval nelegálně od 9. 1. 2018 do 26. 3. 2018.

[5] Soud měl za splněnou podmínku pro uložení zajištění cizince, neboť stěžovatel z ČR nevycestoval v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění. Z jeho dlouhodobého nezákonného pobytu šlo rovněž dovodit, že výkon rozhodnutí o správním vyhoštění může být ohrožen.

[6] V žalobě argumentoval nevědomostí o nezákonnosti svého pobytu, avšak během své schůzky u žalované dne 26. 3. 2018 hned zpočátku uvedl, že se na území ČR nachází nelegálně. Navíc k rozhodnutí o zajištění není potřebný úmysl a nerespektoval-li již dvakrát povinnost opustit území ČR, jednal tak minimálně z hrubé nedbalosti.

[7] Soud přisvědčil tvrzení žalované, že je ze stěžovatelova jednání zřejmé, že existuje nebezpečí, že opět zmaří výkon rozhodnutí o správním vyhoštění a nevycestuje, neboť svým jednáním demonstruje to, co si myslí o právním pořádku ČR. Žalovaná vycházela z toho, že jednal v rozporu s morálními normami a chráněnými zájmy obsaženými v zákoně o pobytu cizinců, proto také nepřistoupila k aplikaci zvláštních opatření ve smyslu § 123b daného zákona, což řádně v rozhodnutí odůvodnila. Stěžovatel měl v průběhu měsíců, kdy zde pobýval nelegálně, dostatek možností z ČR vycestovat, čehož nevyužil. Nelze proto ani z dobrovolného dostavení se k žalované vyvodit reálný příslib jeho budoucího vycestování.

[8] V rozhodnutí správního orgánu byly dostatečně posuzovány okolnosti tohoto případu a právě s ohledem na učiněná zjištění žalovaná správně vyhodnotila, že nejsou dány podmínky pro využití zvláštních opatření za účelem vycestování cizince, neboť není dána záruka, že by bylo možno předpokládat jeho dobrovolné vycestování. Soud v tomto odůvodnění neshledal pochybení ani rozpor se zjištěnými skutečnostmi.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[9] Stěžovatel napadl v záhlaví označený rozsudek kasační stížností, kterou opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

pokračování

[10] Ve správním řízení byl zásadním způsobem porušen § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“), neboť správní orgán nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Dále byly porušeny zásady správního řízení dle § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, protože nebylo přihlédnuto ke specifickým okolnostem řešeného případu a nebyly šetřeny oprávněné zájmy stěžovatele, ač jde o řízení vedené z moci úřední a stěžovateli je ukládána povinnost.

[11] Nebyly vypořádány všechny žalobní námitky, resp. byly vypořádány nesprávně, a to zejména otázka nezbytného zajištění za účelem vycestování. Zajištění představuje až poslední opatření, které by mělo být vůči cizinci použito a mělo by být náležitě odůvodněno skutkovými okolnostmi. V daném případě však žádné takové okolnosti nenastaly.

[12] Tvrzený důvod, tj. že by stěžovatel mařil výkon správního vyhoštění, nebyl dostatečně prokázán. Stěžovatel byl nesprávně informován o vykonatelnosti správního vyhoštění a to tak, že se měl na cizineckou policii dostavit až několik měsíců po uplynutí platnosti výjezdního víza. Nijak se správnímu vyhoštění nevyhýbal, což plyne i z toho, že se dobrovolně dostavil na pracoviště cizinecké policie k vydání výjezdního příkazu, aby mohl opustit území ČR (bez něj nemohl vycestovat). Kdyby chtěl nadále na území ČR setrvat a mařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, nepotřeboval by k tomu výjezdní příkaz a k žalované by se nedostavil.

[13] Správní orgán nijak nehodnotil možnost užití zvláštních opatření a stěžovatel tak nedostal ani možnost vyjádřit, zda by byl ochoten se jim podrobit. Lze spekulovat, zda bylo zajištění důvodné a správné. Možná ano, možná ne, rozhodně ale nebyla správně posouzena možnost uložení mírnějších opatření. Správní orgány však mají zákonnou povinnost jejich uložení zkoumat a jejich nevyužití řádně odůvodnit.

[14] Poukazuje na rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 As 60/2006 - 46, kde je vyloženo, jakým způsobem by mělo být konstruováno rozhodnutí správního soudu. Městský soud nedostal své povinnosti, neboť nevypořádal všechny v žalobě uplatněné námitky. Dále odkazuje na závěry Ústavního soudu uvedené v nálezech ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94 a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, s tím, že jedním z principů práva na spravedlivý proces, jakož i náležitostí právního státu, je povinnost soudů rozsudky odůvodňovat. Pokud by stanoveným požadavkům soud nedostal, byl by rozsudek nepřezkoumatelný.

[15] Je přesvědčen, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces a státní orgány v jeho věci nedostály svým povinností na vydání řádného, přesvědčivého a přezkoumatelného rozhodnutí.

[16] S ohledem na výše uvedené navrhuje rozsudek městského soudu zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

[17] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Ze sdělení žalované, Ministerstva vnitra i zástupce stěžovatele soud zjistil, že stěžovatel byl dne 12. 4. 2018 ze zajištění propuštěn, resp. byl letecky vyhoštěn z území ČR přes hraniční přechod letiště Václava Havla Praha do Uzbekistánu. Podle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců *v případě, že je zajištění cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, soud řízení o žalobě zastaví.*

[20] Výklad § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců nebyl ve vztahu ke kasačnímu přezkumu jasný. Usnesením ze dne 23. 11. 2017, č. j. 10 Azs 252/2017 - 43, byla Soudnímu dvoru Evropské unie Nejvyšším správním soudem předložena předběžná otázka, zda výklad čl. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013 ve spojení s čl. 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie brání takové vnitrostátní právní úpravě, která znemožňuje Nejvyššímu správnímu soudu přezkoumat soudní rozhodnutí ve věcech zajištění cizince poté, co je cizinec ze zajištění propuštěn.

[21] Dne 7. 12. 2017 byl skupinou senátorů podán návrh dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky na zrušení § 169r odst. 1 písm. i) a § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném pro projednávanou věc.

[22] Z tohoto důvodu předsedkyně senátu rozhodla podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., o přerušení řízení v projednávané věci do doby vydání rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o předložené předběžné otázce či vydání rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu na zrušení daných ustanovení včetně § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců (viz usnesení ze dne 17. 7. 2018, č. j. 9 Azs 241/2018 - 22).

[23] Ústavní soud nálezem ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, rozhodl, že se § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů. Usnesením ze dne 11. 12. 2018, č. j. 9 Azs 241/2018 - 24, proto předsedkyně senátu rozhodla o pokračování v řízení.

[24] NSS přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[25] Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno

pokračování

o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní kasační soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[26] Rozsah povinnosti soudu odůvodnit své závěry musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka. To by mohlo vést až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům rozporným se zásadou efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související.

[27] Veškerá výše uvedená kritéria rozsudek městského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí, které je dostačujícím způsobem odůvodněno. Z jeho odůvodnění je zcela zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Zároveň kasační soud neshledal, že by se městský soud nevypořádal s žalobními námitkami, jeho rozhodnutí splňuje judikaturou požadovaná kritéria na přezkoumatelné odůvodnění rozhodnutí.

[28] Stěžovatel obšírně v kasační stížnosti namítá, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, neboť rozsudek není řádně odůvodněn. Námitku však formuluje velmi obecně a uvádí pouze jednu dílčí námitku, kterou považuje za nevypořádanou městským soudem, resp. s kterou v celé stížnosti polemizuje, neboť ji pokládá za nesprávně vypořádanou. Nesouhlas stěžovatele se způsobem vypořádání námitky však nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí, tedy ani namítané porušení práva na spravedlivý proces.

[29] Se zcela obecnou námitkou, že byl porušen § 2 odst. 3 a 4 a § 3 správního řádu se soud neztotožnil. O zjištěném skutkovém stavu nejsou důvodné pochybnosti, žalovaná vycházela z obsahu celého spisového materiálu včetně protokolu o podání vysvětlení stěžovatele i jeho zástupce. Taktéž šetřila během celého řízení práva stěžovatele a rozhodovala na základě a v souladu se zákonem.

[30] Následně se soud zabýval otázkou možné aplikace zvláštních opatření namísto zajištění cizince.

[31] Jak již NSS uvedl v rozsudku ze dne 15. 7. 2011, č. j. 7 As 76/2011 - 50, „zajištění cizince musí být vyhrazeno pro případy, kdy skutečně nelze zajistit výkon správního vyhoštění jinými prostředky, například uložením zvláštního opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců. Není však pravdou, že by policie musela vždy nejdříve přistoupit k uložení zvláštního opatření a teprve v případě neúspěchu by mohla cizince zajistit. Takový výklad by vedl v důsledku často ke zmaření výkonu správního vyhoštění. I když by totiž bylo zřejmé, že se cizinec bude snažit vyhnout vycestování z České republiky, policie by mu nejdříve uložila zvláštní opatření, a poté, co by zjistila, že zvláštní opatření nevedlo ke kýženému cíli, neboť cizinec se začal skrývat nebo odcestoval do jiného státu, mohl by již být výkon správního vyhoštění zmařen a k zajištění cizince by vůbec nemohlo být přistoupeno. Z tohoto důvodu také zákon o

pobytu cizinců v § 123b odst. 3 stanoví, že policie zkoumá, zda uložením 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 uložením zvláštního opatření ohrožen výkon správního vyhoštění. Nesplnění jednoho nebo druhého předpokladu jsou pak zcela samostatnými důvody pro učinění závěru, že „nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování“ ve smyslu § 124 zákona o pobytu cizinců“ (shodně např. rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2011, č. j. 5 As 59/2011 - 64).

[32] Z rozsudku NSS ze dne 30. 9. 2014, č. j. 9 Azs 192/2014 - 29, vyplývá závěr, že pět typových důvodů zajištění (uvedených v § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců) se svou povahou vzájemně liší. Možnost aplikace zvláštního opatření namísto zajištění cizince a tomu korespondující úvahy správního orgánu budou nutně záviset na důvodu zajištění. Základním pravidlem je, že uložení zvláštního opatření nesmí ohrozit výkon správního vyhoštění (§ 123b odst. 3 věta druhá zákona o pobytu cizinců a čl. 15 odst. 1 a bod 16 odůvodnění 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).

[33] Rozšířený senát v usnesení ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 – 38, č. 3559/2017 Sb. NSS, zdůraznil, že „*volba mírnějších opatření než je zajištění cizince, mezi něž patří zvláštní opatření za účelem vycestování cizince, je 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. Při úvaze, zda uložením zvláštního opatření nebude zmařen výkon správního vyhoštění, je možno rozlišit situace, kdy je s cizincem teprve vedeno řízení o správním vyhoštění, a situace, kdy již cizinci bylo správní vyhoštění pravomocně uloženo, přičemž cizinec území České republiky neopustil, ačkoli k tomu byl na základě rozhodnutí o vyhoštění povinen. V prve zmíněném případě není jisté, zda správní vyhoštění bude vůbec uloženo; správní orgán teprve na základě informací o dosavadním jednání cizince hodnotí, zda není dáno nebezpečí, že výkon případného rozhodnutí o správním vyhoštění bude cizincem mařen. Ve druhém případě je situace odlišná, neboť již existují konkrétní poznatky o tom, jakým způsobem se cizinec postavil ke své povinnosti opustit území na základě rozhodnutí o správním vyhoštění (srov. takto rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 As 52/2013 - 34).*“ (pozn. zvýrazněno NSS).

[34] Ze závěru uvedeného v usnesení rozšířeného senátu vyplývá, že důvody zajištění dle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců paušálně nevylučují možnost použití zvláštního opatření. Vždy je povinností správního orgánu zvážit zejména osobní, majetkové a rodinné poměry cizince, charakter porušení povinností souvisejících s vyhošťovacím řízením, jeho dosavadní chování a respektování veřejnoprávních povinností stanovených Českou republikou nebo jinými státy EU (včetně charakteru porušení těchto povinností ze strany cizince).

pokračování

[35] Žalovaná v rozhodnutí v souladu se závěrem usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 5 Azs 20/2016 zvažila všechna relevantní kritéria při posuzování aplikace či neaplikace § 123b zákona o pobytu cizinců (odůvodnění na str. 5 – 9 napadeného rozhodnutí). Konkrétně uvedla, že stěžovatel nemá na území ČR žádné sociální, rodinné ani ekonomické vazby, pobýval na území ČR bez pobytového oprávnění, již dříve obdržel rozhodnutí o správním vyhoštění a výjezdní příkaz, který nerespektoval a území ČR neopustil. Na základě těchto zjištění dospěla k závěru, že uložení zvláštního opatření by mohlo ohrozit výkon správního vyhoštění, a proto jej neuložila. S tímto závěrem se NSS ztotožňuje.

[36] Závěrem soud dodává, že nebylo důvodné dále zkoumat, zda by byl stěžovatel ochoten se zvláštnímu opatření podrobit, pokud bylo jeho užití žalovanou vyloučeno.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[38] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterých, 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. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. dubna 2019

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu