



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **O. F.**, zast. Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem, se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, Odbor cizinecké policie, se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 9. 2018, č. j. KRPA-355115-30/ČJ-2018-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2018, č. j. 2 A 89/2018 - 42,

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 kasační stížnosti.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Jindřichu Lechovskému, advokátovi, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů za řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) rozhodla o zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění 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“), a stanovila dobu trvání zajištění na 90 dnů od

okamžiku omezení osobní svobody na území České republiky, který nastal dne 19. 9. 2018 v 15:55 hodin.

II.

[2] Napadenému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji výše označeným rozsudkem zamítl jako nedůvodnou.

[3] Městský soud v napadeném rozsudku ve shodě s žalovanou shledal, že v žalobcově případě nebylo možno přistoupit k využití mírnějších opatření, než je zajištění, tedy uložit zvláštní opatření za účelem vycestování. Poukázal na skutečnost, že ze spisového materiálu vyplynulo, že žalobce byl zadržen v Praze v obchodě, kde mělo dojít ke krádeži. Nacházel se zde bez cestovního dokladu a povoleného pobytu na území České republiky a bez víza, jeho totožnost nebylo možno ověřit. Přicestoval z Polska na základě biometrického cestovního dokladu, který však následně ztratil, jeho ztrátu ale nenahlásil. Žalobce si byl vědom svého nelegálního pobytu na území České republiky. Městský soud, stejně jako žalovaná, měl za to, že existuje reálný předpoklad, že by žalobce mohl mařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění a žalobce neskýtá záruku, že bude plnit správním orgánem uložené povinnosti přesto, že v protokolu o podání vysvětlení uvedl, že v případě vydání rozhodnutí o správním vyhoštění vycestuje do země původu. Městský soud proto nemožnost využití zvláštních opatření za účelem vycestování, jak ji dovodila žalovaná, považoval za opodstatněnou a v napadeném rozhodnutí také za dostatečně odůvodněnou, vycházející nejen z vyjádření žalobce, ale i z individuálních okolností jeho případu vyplývajících z podkladů ve správním spise. Poukázal na neexistenci jakýchkoliv vazeb žalobce v České republice, nedostatek finančních prostředků i nemožnost si je opatřit, stejně jako na skutečnost, že nemá žádnou stálou adresu na území České republiky, přebývá na ubytovně, jejíž adresu nezná. Podle městského soudu žalobcovo chování neskýtá záruku, že by se osobně hlásil policii v době k tomu stanovené, neboť je zjevné (vzhledem k pobývání na území bez platného oprávnění a bez cestovního dokladu, bez snahy učinit jakékoliv kroky k legalizaci svého pobytu), že nectí zákony České republiky. Přisvědčil proto žalované v závěru o nemožnosti použití zvláštních opatření za účelem vycestování podle zákona o pobytu cizinců pro jejich neúčinnost.

III.

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek i rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel namítal nesprávné vyhodnocení možnosti užití zvláštních opatření podle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců, závěr žalované o nemožnosti jejich užití považoval za příliš tvrdý, a proto nesprávný. Tvrdil, že žalovaná i krajský soud založily svá rozhodnutí na skutečnosti, že stěžovatel neřešil v souladu se zákonem o pobytu cizinců ztrátu svého cestovního pasu a pobýval na území České republiky nelegálně. Takové vyhodnocení nemožnosti uložení zvláštních opatření za účelem vycestování stěžovatel

pokračování

považoval za paušalizované, žalovaná se nevypořádala s konkrétní situací stěžovatele, nepřihlédla k tomu, že pouhý nelegální pobyt na území České republiky není dostatečným důvodem pro naprostou ztrátu důvěry vůči cizinci, o jehož případné zajištění se jedná. Právní úprava zvláštních opatření musí být vykládána v souladu se smyslem, cíli a požadavky čl. 15 návratové směrnice. Stěžovatel poukázal na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2016, sp. zn. 5 Azs 20/2016, v němž uvedený soud odmítl, že v případě, že cizinec již z území České republiky po pravomocném rozhodnutí o vyhoštění nevystěsoval, je fakticky vyloučena možnost uložení zvláštního opatření právě pro rozpor této praxe správních orgánů s návratovou směrnicí. Upozornil, že k jeho zajištění došlo, aniž se dopustil závažného protiprávního jednání spočívajícího v nerespektování rozhodnutí o správním vyhoštění. Rozhodnutí žalované ani napadený rozsudek proto nemohou obstát; je zde totiž zjevný nepoměr mezi mírou porušení právních předpisů ze strany stěžovatele a zásahem do jeho práva na osobní svobodu.

[6] Žalovaná možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

IV.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.)

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Stěžejní a jedinou stěžovatelovou kasační námitkou bylo nesprávné posouzení možnosti využití zvláštních opatření za účelem vycestování. Nejvyšší správní soud v této souvislosti již nyní pro úplnost dodává, že ač stěžovatel tuto námitku podřadil pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., podle obsahu se jedná o námitku podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[10] Podle § 123b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o pobytu cizinců, *[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 pobytové 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.*

[11] Jednou z podmínek dle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců k tomu, aby bylo možné přistoupit k zajištění cizince za účelem jeho správního vyhoštění, je skutečnost, že nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování. V nyní posuzované věci

přitom Nejvyšší správní soud neshledal, že by požadavky na posouzení předpokladů zajištění v napadeném rozhodnutí, resp. následně v napadeném rozsudku, nebyly respektovány.

[12] Jak vyslovil kasační soud v rozsudku ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 Azs 356/2018 - 28, „[z]ajištění cizince za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců představuje mimořádný institut, neboť pro cizince znamená omezení jeho osobní svobody. Jedná se tak o citelný zásah do jednoho ze základních práv jednotlivce zaručeného čl. 8 Listiny základních práv a svobod, a jako takový může být přípustný jen za podmínek přísně vymezených nejen zákonem, ale i ústavním pořádkem (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010 – 74, či nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08). 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 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. (...). Zajištění jako nejzávažnější zásah do svobody cizince je tedy nutné aplikovat pouze tam, kde je ho skutečně třeba (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011 – 51, či rozsudek ze dne 15. 7. 2011, č. j. 7 As 76/2011 – 50).“

[13] Volba mírnějších opatření, než je zajištění cizince, tedy uložení zvláštních opatření za účelem vycestování, je vázána na určité předpoklady. Cizinec musí být schopen splnit povinnosti plynoucí z uloženého zvláštního opatření a zároveň nesmí existovat důvodná obava, že by uložením zvláštního opatření byl ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Pokud zde existují skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec bude výkon správního vyhoštění mařit, nelze přistoupit ke zvláštnímu opatření za účelem vycestování cizince (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 2 Azs 315/2018 - 25).

[14] Nejvyšší správní soud zde stěžovateli přitakává, že pouhý nelegální pobyt na území České republiky sám o sobě bez posouzení dalších skutečností není dostatečným důvodem k tomu, aby žalovaná odmítla použití zvláštních opatření. K uvedenému dospěl kasační soud například v rozsudku ze dne 9. 2. 2017, č. j. 5 Azs 294/2016 - 18. Na rozdíl od právě citovaného rozsudku však v souzené věci nebyl jediným důvodem pro vyloučení užití zvláštních opatření za účelem vycestování pouhý nelegální pobyt stěžovatele na území České republiky, ale především skutečnost, že nebyly splněny zákonné podmínky pro použití jednotlivých zvláštních opatření dle § 123b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o pobytu cizinců, včetně nemožnosti ověřit stěžovatelovu totožnost. Nemožnost užití zvláštních opatření za účelem vycestování vyplývala ze zhodnocení celkového jednání stěžovatele na území České republiky (viz dále odst. [16]), jak vyložila žalovaná na stranách 3 až 5

pokračování

napadeného rozhodnutí a městský soud především v odstavcích 14. až 17. napadeného rozsudku. Tyto jejich úvahy netřeba nyní opakovat.

[15] Nejvyšší správní soud i s ohledem na právě uvedená východiska posuzoval, zda krajský soud nepochybil, dospěl-li k závěru, že žalovaná ve stěžovatelově případě správně vyhodnotila nemožnost použití zvláštních opatření za účelem vycestování a že své závěry také dostatečným způsobem odůvodnila.

[16] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel přicestoval dne 29. 7. 2018 z území Polska na základě platného cestovního pasu Ukrajiny s biometrickými údaji. V souvislosti s podezřením z krádeže v prodejně Lidl v Praze byl kontrolován dne 19. 9. 2018 policejní hlídkou. Při kontrole bylo zjištěno, že nemá platný cestovní doklad, ani vízum ani povolený pobyt. Cestovní doklad ztratil, aniž jeho ztrátu správním orgánům nahlásil, jeho totožnost tudíž nebylo možno ověřit. Proto ho policie zadržela, dne 21. 9. 2018 s ním zahájila řízení o správním vyhoštění a současně s ním téhož dne sepsala protokol o podání vysvětlení. Z něj vyplynulo, že je ukrajinské státní příslušnosti, jeho manželka s dcerou žijí na Ukrajině. V České republice je ubytován na ubytovně, jejíž adresu nezná, pracuje na stavbě jako dělník. Je si vědom skutečnosti, že se na území České republiky nachází neoprávněně bez platného cestovního dokladu, přesto žádné kroky k legalizaci svého pobytu zde nepodnikl. V České republice nemá žádné příbuzné ani jiné vazby či majetek, nemá finanční prostředky ani přístup k nim, peníze k dalšímu pobytu či vycestování z území České republiky by mu dal kamarád. Stěžovatel též uvedl, že mu není znám žádný důvod, který by mu bránil v návratu na Ukrajinu, chce se do země původu vrátit, učiní tak dobrovolně.

[17] Z právě uvedeného je zjevné, že stěžovatel nebyl schopen splnit povinnosti žádného ze zvláštních opatření (viz odst. [10]) a opodstatněný je i závěr, že zde existovala důvodná obava, že by uložením zvláštního opatření byl ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Žalovaná tedy správně posoudila nemožnost uložení zvláštních opatření podle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců.

[18] Ač stěžovatel kladl důraz na skutečnost, že se na území České republiky nedopustil jiného protiprávního jednání než nelegálního pobytu, jeho jednání bylo třeba hodnotit v celkovém kontextu, čehož se ostatně sám stěžovatel v kasační stížnosti dovolával.

[19] Žalovaná přitom vzala v potaz, že stěžovatel přes ztrátu svého cestovního dokladu neučinil žádné kroky, aby jeho ztrátu nahlásil správním orgánům a svůj pobyt na území České republiky legalizoval, ač si svého pobytu bez jakéhokoliv oprávnění byl vědom a vykonával zde nelegální práci. Ve stěžovatelově případě nebylo možno uložit zvláštní opatření podle § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť sám nebyl schopen uvést žádnou adresu, na níž by jej bylo možno zastihnout za účelem provedení pobytové kontroly. Stěžovatel také výslovně potvrdil, že nemá finanční prostředky ke složení finanční záruky a nemá žádné peníze, tudíž bylo vyloučeno i uložení zvláštního opatření

spočívajícího ve složení finanční záruky podle § 123b odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. S ohledem na výše popsané skutkové okolnosti případu lze přisvědčit žalované i městskému soudu také v závěru, že stěžovatelovo chování neskýtá ani záruku, že by splnil povinnost hlásit se ve stanovené době policii vzhledem k tomu, že je zjevné, že nehodlá respektovat právní řád České republiky. Nadto jeho totožnost nebylo možno z důvodu absence platného cestovního dokladu ověřit. V kontextu uvedeného se tak i stěžovatelův příslib dobrovolného vycestování z území České republiky jevil jako nepravděpodobný. Naopak existovalo důvodné nebezpečí, že by stěžovatel mohl mařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Předpoklady pro uložení některého ze zvláštních opatření za účelem vycestování naplněny nebyly.

[20] Z právě uvedeného plyne, že žalovaná i městský soud dospěly ke správnému závěru, že stěžovateli tato zvláštní opatření nebylo možné uložit. Kasační soud tudíž opodstatněnost kasační stížnosti neshledal.

[21] Nejvyšší správní soud k právě uvedenému dodává, že nepřehlédl stěžovatelovu argumentaci odkazující na rozsudek kasačního soudu ze dne 28. 2. 2016, sp. zn. 5 Azs 20/2016. Tato stížnostní argumentace však stojí zcela mimo rozhodovací důvody, neboť kasační soud v poukazovaném rozsudku posuzoval možnost zajištění z důvodů vyplývajících z § 124 odst. 1 písm. c) a d) zákona o pobytu cizinců, což nebyl nyní posuzovaný případ, a především městský soud, jehož rozsudek a závěry v něm obsažené byly předmětem přezkumu na základě stěžovatelovy kasační stížnosti, se ve svých závěrech na uvedenou judikaturu vůbec neodvolával. Uvedenou argumentaci proto shledal kasační soud nyní za bezpředmětnou. Žalovaná i městský soud stěžovatelovu věc posoudily s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti případu a dospěly ke zcela správným závěrům, jimž Nejvyšší správní soud nyní přitakává.

V.

[22] Nejvyšší správní soud neshledal kasační námitky důvodnými, proto kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v řízení žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly, jejich náhrada se jí tudíž nepřiznává.

[24] Stěžovateli byl usnesením městského soudu ustanoven zástupcem pro řízení Mgr. Jindřich Lechovský, advokát. Podle § 35 odst. 10 s. ř. s. zástupce ustanovený v řízení před krajským (městským) soudem, je-li jím advokát, zastupuje navrhovatele i v řízení o kasační stížnosti. Jeho hotové výdaje a odměnu za zastupování v takovém případě hradí stát. Ustanovenému zástupci náleží v souladu s § 7, § 9 odst. 4, a § 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), odměna za jeden úkon právní služby spočívající v sepisu kasační stížnosti ve výši 3.100 Kč, a dále paušální náhrada hotových výdajů s tímto úkonem související ve

pokračování

výši ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, částka nákladů řízení se tudíž zvyšuje o tuto daň ve výši 714 Kč (tj. 21 % z částky 3.400 Kč). Náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti tedy činí celkem 4.114 Kč a bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 17. září 2019

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu