



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **V. H.**, zastoupen Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Hládkov 701/4, Praha, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2019, č. j. 2 A 59/2019 – 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Ustanovenému zástupci žalobce advokátovi Mgr. Jindřichu Lechovskému, **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti a náhrada hotových výdajů v celkové výši 4 114 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení žalobce nese stát.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) specifikovaný v záhlaví, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 4. 2019 (pozn. soudu – uvedené datum koresponduje s datem uvedeným na správním rozhodnutí, které je však chybné, rozhodnutí bylo ve skutečnosti vydáno dne 24. 8. 2019), č. j. KRPA-300888-15/ČJ-2019-000022-ZCH. Tímto

rozhodnutím byl žalobce podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), zajištěn za účelem správního vyhoštění. Doba zajištění byla stanovena v délce 90 dnů ode dne omezení osobní svobody.

[2] Při posuzování věci vycházel městský soud z následujícího skutkového stavu, který vyplývá ze správního spisu. Dne 23. 8. 2019 se žalobce dostavil k žalované, kde ohlásil ztrátu cestovního pasu a sdělil, že by chtěl vycestovat z ČR. Lustrací bylo zjištěno, že žalobce je veden v evidenci nežádoucích osob s dobou platnosti od 27. 7. 2019 do 17. 2. 2020, jelikož mu bylo rozhodnutím č. j. KRPA-259024/ČJ-2019-000022-SV ze dne 16. 7. 2019 uloženo správní vyhoštění a stanovena doba zákazu vstupu na území členských států EU v délce šesti měsíců (rozhodnutí o vyhoštění nabylo právní moci dne 27. 7. 2019). Žalobci byla rovněž stanovena doba k vycestování do 20 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Žalovaná proto dne 24. 8. 2019 vydala žalobou napadené rozhodnutí o zajištění, protože žalobce nevycestoval z území v době stanovené rozhodnutím o správním vyhoštění.

[3] Po posouzení věci městský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. V odůvodnění napadeného rozsudku zejména uvedl, že právní úprava účinná v době rozhodování žalované předepisovala k zajištění cizince současně splnění 3 podmínek: 1) že bylo pravomocně rozhodnuto o správním vyhoštění cizince, 2) že byla naplněna minimálně jedna z taxativních podmínek vymezených v § 124 odst. 1 písm. a) až e) zákona o pobytu cizinců, a 3) že nepostačuje uložení opatření za účelem vycestování podle § 123b odst. 1 písm. a) – d) téhož zákona. První dvě podmínky byly v případě žalobce splněny. Sporné činil žalobce naplnění třetí uvedené podmínky, neboť stěžejním argumentem jeho žaloby bylo, že žalovaná se dostatečně nevypořádala s možností uložení zvláštního opatření za účelem vycestování namísto vydání rozhodnutí o žalobcově zajištění za účelem správního vyhoštění.

[4] Městský soud konstatoval, že možností uložení zvláštního opatření se žalovaná zabývala na stranách 4 až 6 napadeného rozhodnutí, kde uvedla, že k jejich uložení nepřistoupila zejména z důvodu nebezpečí, že žalobce z území ČR neodcestuje a nadále se tak bude dopouštět maření výkonu správního rozhodnutí o vyhoštění. Tento závěr je podložen vědomým jednáním žalobce v rozporu s právními předpisy ČR a opakovaným porušením zákona o pobytu cizinců. Žalovaná také poukázala na to, že žalobce na území ČR v současné době nemá žádný povolený pobyt ani stálou adresu (dle svého tvrzení „*bydlí různě po kamarádech*“), nelze proto předpokládat, že by plnil svou povinnost oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, každou jeho změnu oznámit následující pracovní den policii a ve stanovené době se na adresu v místě pobytu zdržovat za účelem provedení pobytové kontroly. Dále žalovaná uvedla, že složení finančních prostředků ve volně směnitelné měně ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním není v případě žalobce možné, neboť žalobce sám v protokolu o podání vysvětlení uvedl, že nemá žádnou finanční hotovost pro složení finanční záruky. Vzhledem k uvedeným skutečnostem tak má žalovaná za to, že žalobce neskýtá žádnou záruku, že bude dodržovat povinnost osobně se hlásit policii v době policií stanovené, ani povinnost zdržovat se v místě určeném policií a ve stanovené době být v tomto místě přítomen za účelem provedení pobytové kontroly. Podle názoru žalované se žalobce jen snaží na území

pokračování

ČR setrvat co nejdéle, a to i přes skutečnost, že si je vědom svého neoprávněného pobytu; žalobce měl podniknout kroky k odstranění překážek vycestování (nedostatek financí a ztracený cestovní pas) již během stanovené lhůty k vycestování.

[5] Podle názoru městského soudu se žalovaná s nutností zajištění žalobce vypořádala dostatečně a srozumitelně, a zcela správně přihlédla k individuálním okolnostem případu žalobce, „*kteřý svým minulým jednáním oslabil svoji důvěryhodnost, čímž vzbudil pochybnost, že se podvolí dalším povinnostem stanoveným správním orgánem*“. Z uvedených skutečností je podle městského soudu zjevné, že žalobce svým dosavadním jednáním neposkytoval dostatečnou záruku umožňující uplatnění zvláštního opatření za účelem vycestování. V této souvislosti městský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 – 38, dle něhož „*možnost aplikace zvláštního opatření namísto zajištění cizince a tomu korespondující úvahy správního orgánu budou nutně záviset na typovém důvodu zajištění. V případech zajištění z důvodu podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců bude volba zajištění pravidlem, ale i zde 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*“. Podle městského soudu se žalovaná zabývala individuálními okolnostmi případu žalobce dostatečně. Přitom správně vzhledem k nedostatku finančních prostředků žalobce vyloučila možnost aplikace zvláštního opatření formou finanční záruky a s ohledem na zkušenost s jeho předešlým jednáním a proto, že žalobce nebyl schopen správnímu orgánu sdělit adresu místa, kde pobývá, vyloučil možnosti aplikace zvláštního opatření formou zdržování se na určité adrese a hlášení se policii. Městský soud se tak ztotožnil s žalovanou, že s ohledem na jednání žalobce by mírnější donucovací opatření nebyla účinná.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti výroku I. rozsudku městského soudu kasační stížnost, kterou se domáhá jeho zrušení, jakož i zrušení rozhodnutí žalované a vrácení věci žalované k dalšímu řízení. Závěry městského soudu považuje stěžovatel za stejně nepřijatelné jako závěry žalované, a to především s ohledem na to, že městský soud nehodnotil aktivní přístup stěžovatele, který se ve snaze svoji situaci řešit dostavil na pracoviště správního orgánu a poskytoval součinnost při vycestování. Stěžovatel odmítá nekompromisní závěry městského soudu týkající se nemožnosti uložení zvláštních opatření podle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců, jelikož městský soud nezohlednil, že stěžovatel nehodlal v maření rozhodnutí o správním vyhoštění pokračovat, naopak se situaci rozhodl aktivně řešit, z České republiky vycestovat a již nepokračovat v porušování svého pobytového statusu. Stěžovatel nepochybně svoje předchozí porušení zákona o pobytu cizinců, nelze však zavrhnout alternativní opatření využitelná pro nahrazení institutu zajištění, neboť v jeho případě nelze hovořit o snaze vyhybat se správnímu orgánu a rozhodnutí o správním vyhoštění svévolně a vytrvale mařit.

[7] Stěžovatel poukázal rovněž na to, že institut zvláštních opatření musí být vykládán v souladu se smyslem, cíli a požadavky návratové směrnice. K tomu odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011 - 51, a ze dne 28. 3. 2012, č. j. 3 As 30/2011 - 57, z nichž mimo jiné plyne, že smyslem právní úpravy je snaha

o minimalizaci omezování osobní svobody zahrnutím povinnosti správního orgánu provést úvahu o možnosti aplikace mírnějších opatření před přistoupením k zajištění cizince. Podle stěžovatele tak nelze připustit jakkoliv paušalizované rozhodování ve věcech jednotlivých skupin zajišťovaných cizinců. Stěžovatel dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 - 48, v němž tento soud odmítl rozšířenou správní praxi, podle níž bylo fakticky vyloučeno uložení zvláštních opatření, pokud cizinec po pravomocném rozhodnutí o správním vyhoštění nevycestoval.

[8] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu námitek uplatněných v 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.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatel formálně uplatnil důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Z obsahu kasačních námitek je však zřejmé, že ve skutečnosti nenamítá procesní pochybení žalované, ale nesouhlasí s posouzením právní otázky, zda v jeho případě byly dány důvody pro uložení zvláštních opatření podle § 123b a 123c zákona o pobytu cizinců. Nicméně tvrzené důvody kasační stížnosti soud posuzuje podle jejich obsahu a nikoliv podle formálního označení (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006 - 74, publ. pod č. 1655/2008 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto hodnotil, zda je v případě stěžovatele dán kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[12] Nejvyšší správní soud dává předně stěžovateli za pravdu, že cílem právní úpravy obsažené v § 123c a § 123d zákona o pobytu cizinců je snaha o snížení počtu případů, kdy je omezována osobní svoboda cizinců. Pokud je to možné a dostačující, měla by být ukládána zvláštní opatření, při nichž k omezení osobní svobody cizince nedochází. Toto pravidlo však není absolutní, což jasně vyplývá i z rozsudků Nejvyššího správního soudu, na které v této souvislosti stěžovatel odkazuje, i z unijní úpravy, která je v nich rozebírána a již se stěžovatel dovolává (viz bod [23] shora citovaného rozsudku tohoto soudu č. j. 1 As 132/2011 - 51). Zvláštní opatření lze považovat za účinná pouze tehdy, pokud jimi lze dosáhnout daného konkrétního účelu zajištění mírnějšími prostředky (tj. bez fyzického zajištění žadatele).

[13] V této souvislosti lze odkázat taktéž na závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovený v usnesení ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 - 38, publ. pod č. 3559/2017 Sb. NSS, podle něhož *„možnost aplikace zvláštního opatření namísto zajištění cizince a tomu korespondující úvahy správního orgánu budou nutně záviset na důvodu zajištění“*. Z citovaného usnesení také vyplývá, že volba některého ze zvláštních opatření namísto zajištění cizince je vázána na předpoklad, že cizinec bude se státními orgány spolupracovat při uskutečnění tohoto opatření a že neexistuje důvodná obava, že se bude vyhýbat případnému výkonu správního vyhoštění. Žalovaná tedy musí při svém rozhodování vycházet z konkrétního jednání cizince a posoudit jeho věc v souladu se

pokračování

zásadou individualizace. Těmto konkrétním skutkovým okolnostem pak bude odpovídat i rozsah povinnosti odůvodnit nevyužití zvláštních opatření (viz také rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 3. 2020, č. j. 8 Azs 361/2019 - 23). V souladu se závěry vyslovenými v citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu lze pak stěžovateli přisvědčit i v jeho tvrzení, že důvod zajištění dle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, tj. že *„cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění“*, paušálně nevyklučuje možnost využití zvláštního opatření ve smyslu § 123b téhož zákona.

[14] Jak správně poukázal městský soud, žalovaná se v nyní projednávané věci i při uvedeném důvodu k zajištění stěžovatele možností uložení zvláštních opatření zaobírala, a to na stranách 4 až 6 napadeného rozhodnutí. Po přezkoumání odůvodnění rozhodnutí žalované přitom městský soud zdůraznil, že kromě předchozího porušování povinnosti pobývat na území České republiky legálně, respektive povinnosti vycestovat v době stěžovateli stanovené, zohlednila žalovaná při svých úvahách i další okolnosti, které jsou z hlediska možnosti uplatnění zvláštních opatření klíčové. Konkrétně přihlédla k nedostatku financí stěžovatele a k otázce jeho pobytu na zdejším území (povolení i konkrétní stálé adrese pobytu v ČR). Závěry, k nimž žalovaná při hodnocení těchto okolností projednávané věci dospěla, respektive jejich aprobaci městským soudem, přitom stěžovatel ve své kasační stížnosti žádným relevantním způsobem nezpochybnil.

[15] V kontextu výše uvedeného tak nelze přisvědčit námitce stěžovatele, že by žalovaná nezohlednila individuální okolnosti jeho situace a jeho případ paušalizovala. Žalovaná zjevně nepřistoupila k jeho zajištění „automaticky“ pouze na základě skutečnosti, že nevycestoval z území České republiky ve lhůtě mu stanovené rozhodnutím o vyhoštění, aniž by uvážila o možnosti uplatnění zvláštních opatření dle § 123b zákona o pobytu cizinců. Naopak řádně zohlednila nedostatek finančních prostředků stěžovatele, neznalost adresy jeho pobytu, a také jeho pobytovou historii. Nejvyšší správní soud tak na závěrech městského soudu neshledává nic *„nekompromisního“*, jak namítá stěžovatel.

[16] Pokud jde o námitku, že městský soud nehodnotil aktivní přístup stěžovatele, který se ve snaze svoji situaci řešit dostavil na pracoviště správního orgánu a poskytoval součinnost při vycestování, ani s tou se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit.

[17] Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že jak žalovaná, tak i městský soud popsané jednání stěžovatele při úvahách o možnosti uložení zvláštních opatření dle § 123b zákona o pobytu cizinců zohlednily. Městský soud v odstavci 16 napadeného rozsudku shrnul, že podle odůvodnění správního rozhodnutí má žalovaná za to, že se stěžovatel snaží na území ČR setrvat co nejdéle, a to i přes skutečnost, že si je vědom svého neoprávněného pobytu. Stěžovatel přiznal, že nevycestoval z důvodu nedostatku financí a proto, že ztratil cestovní pas. Žalovaná k tomu v žalobou napadeném rozhodnutí uvedla, že během lhůty k vycestování stanovené mu v rámci rozhodnutí o správním vyhoštění, která činila 20 dnů, *„měl žalobce podniknout kroky vedoucí k odstranění těchto překážek, např. kontaktovat zastupitelský úřad své domovské země se žádostí o náhradní cestovní doklad, popř. organizaci IOM s žádostí o pomoc při návratu do vlasti. Nic z výše uvedeného žalobce neučinil a nadále setrval na území ČR“*. Městský soud pak tento závěr žalované aproboval, když uvedl, že žalovaná zcela správně přihlédla *„k individuálním okolnostem žalobce, který svým“*

minulým jednáním oslabil svoji důvěryhodnost, čímž vzbudil pochybnost, že se podvolí dalším povinnostem stanoveným správním orgánem. Z těchto skutečností je zjevné, že žalobce svým dosavadním jednáním neposkytoval dostatečnou záruku umožňující uplatnění zvláštního opatření za účelem vycestování.“ Kromě toho, že žalovaná zohlednila nedostatek finančních prostředků stěžovatele ke složení finanční záruky a neuvedení jeho konkrétní adresy pobytu, městský soud poukázal rovněž na to, že možnost aplikace zvláštního opatření formou zdržování se na určité adrese a hlášení se policii vyloučila žalovaná i s ohledem na zkušenost s předešlým jednáním stěžovatele, který se opakovaně dopouštěl protiprávního jednání a nerespektoval rozhodnutí o správním vyhoštění.

[18] Není tedy pravdou, že by městský soud stěžovatelem tvrzený „aktivní“ přístup nehodnotil. Při jeho hodnocení však převážila skutečnost, že stěžovatel nerespektoval jemu adresované rozhodnutí o vyhoštění tím, že ve lhůtě stanovení tímto rozhodnutím nevycestoval, a zejména pak skutečnost, že pokud stěžovateli bránily ve vycestování jím uváděné specifické okolnosti (nedostatek financí a ztráta cestovního pasu), měl tuto situaci řešit již v průběhu stanovené lhůty k vycestování, která mu k tomu poskytovala dostatečný časový prostor. Ani tuto skutečnost přitom stěžovatel v rámci kasační stížnosti relevantně nezpochybnil. Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje se závěrem městského soudu, že tyto skutečnosti ve svém souhrnu významně zpochybňují důvěryhodnost stěžovatele, který svým dosavadním jednáním neposkytoval dostatečnou záruku, která by žalované umožnila uplatnit zvláštní opatření za účelem vycestování. Lze tedy shrnout, že kasační námitky stěžovatele ve svém souhrnu nejsou důvodné.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze je zákonný. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[20] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaná náhradu nákladů výslovně neuplatnila a Nejvyšší správní soud ani ze spisu neshledal, že by jí vznikly náklady překračující běžný rámec její administrativní činnosti. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

[21] Stěžovateli byl usnesením městského soudu ze dne 5. 9. 2019, č. j. 2 A 59/2019 - 17, ustanoven advokát Mgr. Jindřich Lechovský, jehož odměnu a hotové výdaje podle § 35 odst. 10 s. ř. s. hradí stát. Ustanovenému zástupci náleží v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), odměna za jeden úkon právní služby učiněné v řízení o kasační stížnosti, tj. písemné podání ve věci samé, ve výši 3 100 Kč, a dále náhrada hotových výdajů ve výši paušální částky 300 Kč za jeden úkon právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, na náhradě na této dani mu tak přísluší částka 714 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 rozhodnutí. Soud ustanovenému

pokračování

zástupci nepřiznal náhradu nákladů za úkon spočívající v další poradě s klientem přesahující jednu hodinu ze dne 29. 10. 2019 podle § 11 odst. 1 písm. c) advokátního tarifu. Potvrzení zástupcem předložené není důkazem, že taková porada trvala skutečně déle než jednu hodinu. Z potvrzení se podává, že stěžovatel byl vyrozuměn o tom, že jeho žaloba byla zamítnuta a poučen o možném vývoji jeho pobytového statusu na území České republiky, právní problematika stěžovatelova zajištění, které je předmětem řízení o kasační stížnosti, nebyla řešena v rozsahu vyžadujícím právní poradou v trvání delším než jednu hodinu. Nadto vzhledem ke kvalitě kasační stížnosti (typově obdobné námitky, které ustanovený advokát uplatňuje opakovaně) nic nenasvědčuje tomu, že právní porada byla účelně vynaloženým nákladem.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 12. listopadu 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu