



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **L. Q. T.**, zastoupen Mgr. Ondřejem Fialou, advokátem se sídlem Praha 1, Václavské náměstí 808/66, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje**, se sídlem České Budějovice, Pražská tř. 558, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 4. 2024, č. j. 55 A 4/2024 - 51,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 4. 2024, č. j. 55 A 4/2024 - 51, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 16. 3. 2024, č. j. KRPC-37413-22/ČJ-2024-020023, rozhodla podle § 124b odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) o zajištění žalobce za účelem vycestování; podle § 124b odst. 4 citovaného zákona současně stanovila dobu trvání zajištění na 30 dnů ode dne omezení osobní svobody žalobce. Proti tomuto rozhodnutí brojl žalobce žalobou, kterou krajský soud nadepsaným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[2] Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku především konstatoval, že ačkoli žalovaná doručila napadené rozhodnutí pouze žalobci (a nikoli též jeho zmocněnci), neznamená to, že rozhodnutí nebylo vydáno. Nesplnění povinnosti doručit správní rozhodnutí advokátovi s procesní plnou mocí představuje podle krajského soudu podstatnou

vadu řízení, která zakládá důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí; to platí ale pouze v případě, byla-li tím účastníkovi ztížena možnost účinně bránit svá práva, a nebyla-li v průběhu dalšího řízení zhojena. V daném případě byla tato vada zhojena dodatečným doručením rozhodnutí zmocněnci žalobce a stěžovatel tedy nebyl nijak zkrácen na svém právu brojít proti tomuto rozhodnutí žalobou.

[3] Krajský soud dále konstatoval, že se žalovaná přezkoumatelně vypořádala s tím, zda v případě žalobce nepostačovalo uložit zvláštní opatření dle § 123b zákona o pobytu cizinců, přičemž dostatečně odůvodnil závěr, že jejich uložení by bylo neúčelné. Aproboval rovněž názor žalované, že žalobce ryze účelovým jednáním usiluje o legalizaci pobytu, a to nejprve žádostí o mezinárodní ochranu a nyní vyvoláním *dalšího správního řízení*. Návrhu žalobce na stanovení nové doby k vycestování nemohlo být vyhověno, neboť takovou žádost je možné podat pouze v případě, kdy cizinec pobývá na území ČR oprávněně a učiní tak v době stanovené k vycestování. Jako zcela nedůvodný vyhodnotil krajský soud rovněž návrh, aby bylo žalobci vydáno rozhodnutí o ukončení pobytu, neboť ten již byl ukončen pravomocným skončením řízení o udělení mezinárodní ochrany. Žalovaná proto nepochybila, pokud zajistila žalobce podle § 124b odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť bylo prokázáno, že žalobce jednal v rozporu s právními předpisy. Krajský soud považoval za dostatečně odůvodněnou také stanovenou dobu zajištění ve lhůtě 30 dnů.

[4] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního („s. ř. s.“).

[5] Předně stěžovatel tvrdí, že jeho kasační stížnost je přijatelná především pro zásadní procesní pochybení krajského soudu, která mohla mít dopad do jeho hmotněprávního postavení.

[6] Krajský soud podle stěžovatele především nesprávně a v rozporu s ustálenou judikaturou dovodil, že rozhodnutí o zajištění bylo vydáno již jeho předáním přímo stěžovateli, přestože byl v řízení na základě plné moci zastoupen advokátem; rozhodnutí ovšem mělo být doručováno dle § 34 odst. 2 správního řádu jeho zástupci (doručení zastoupenému nemá účinky na běh lhůt). Podle § 71 odst. 2 správního řádu se *vydáním* rozhodnutí rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení. Jestliže tedy mělo být rozhodnutí doručováno zástupci žalobce, je třeba za okamžik vydání rozhodnutí považovat (až) předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení zástupci stěžovatele a nikoli stěžovateli, jak to dovodil krajský soud. Ten sice konstatoval nesprávnost doručení rozhodnutí a připustil, že se jedná o závažnou procesní vadu, v daném případě ji ale považoval za zhojenou dodatečným doručením rozhodnutí zástupci stěžovatele, v důsledku čehož nedošlo fakticky k porušení práva stěžovatele na využití lhůty pro podání žaloby. Tento závěr nicméně opomíjí, že na přezkum rozhodnutí o omezení osobní svobody cizince se vztahuje čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), dle něhož *každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné*. Omezení osobní svobody cizince v důsledku zajištění je závažným zásahem do práva na osobní svobodu, a je proto třeba, aby zákonnost a věcná správnost takového rozhodnutí

pokračování

byla podrobena rychlému a účinnému soudnímu přezkumu; jakékoli nedůvodné zdržení (zde v délce 5 dnů) je nutno vnímat jako velmi nežádoucí. Stěžovatel tedy měl být nejpozději dne 15. 3. 2024 v 10:00 hod. [tj. po uplynutí zajištění dle § 27 odst. 1 písm. d) zákona o Policii České republiky; dále jen „zákon o policii“] propuštěn na svobodu. Napadené rozhodnutí bylo vydáno až 20. 3. 2024 v 9:38 hod. S ohledem na výše uvedené v době mezi 15. 3. 2024 v 10:00 hod. až 20. 3. 2024 v 9:38 hod. (okamžik doručení rozhodnutí do datové schránky zástupce stěžovatele – pozn. NSS) dle názoru stěžovatele neexistoval právní titul, na základě kterého by mohl být omezen na osobní svobodě.

[7] Krajský soud se dále opomenul vypořádat se žalobní námitkou uvedenou v II. doplnění žaloby, a sice že doba zajištění podle zákona o policii v případě stěžovatele mohla trvat maximálně 24 hodin (nikoli 48 hod), neboť v jeho věci příslušný orgán nerozhodoval o ukončení pobytu na území České republiky ani o správním vyhoštění. S žalobcem totiž nebylo žádné nové řízení o vyhoštění či o ukončení pobytu zahájeno, pouze byl žalovanou zajištěn za účelem vycestování; z toho vyplývá, že bez ohledu na to, zda rozhodnutí o zajištění bylo vydáno již předáním přímo stěžovateli či nikoli, bylo vydáno až poté, co uplynula maximální doba 24 hodin zajištění podle § 27 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 27 odst. 3 zákona o policii.

[8] Stěžovatel rovněž namítá, že pokud jde o jeho věcné námitky rozporující opodstatněnost a nutnost jeho zajištění a nemožnost uplatnit zvláštní opatření za účelem vycestování, krajský soud se omezil na rekapitulaci rozhodnutí žalované a konstatování jeho správnosti, aniž by se blíže zabýval jejich podstatou. Proto považuje napadený rozsudek rovněž za nepřezkoumatelný. Další stěžovatelovy námitky v tomto směru jsou pak totožné s jeho žalobní argumentací.

[9] Za nepodložený a nesprávný považuje stěžovatel závěr, že nikdy nebyl nahlášen v evidenci ubytovaných cizinců a že předložená nájemní smlouva neprokazuje, že na adrese v ní uvedené skutečně bydlí. Tuto skutečnost nezpochybňovala ani žalovaná a stěžovatel navrhoval přijetí zvláštního opatření, dle kterého by se na daném místě zdržoval a byl přítomen za účelem provedení pobytové kontroly. Krajský soud porušil zásadu rovnosti zbraní, neboť za žalovanou dotváří a napravuje odůvodnění jejího rozhodnutí. Stěžovatel na území ČR dlouhodobě legálně pobývá a vytvořil si zde rozsáhlé rodinné zázemí, má 3 děti a přítelkyni (všichni disponují trvalým pobytem), dobrovolně se dostavil na pracoviště odboru cizinecké policie a uvedl adresu místa pobytu, kde se zdržuje a bude v případě potřeby policií kdykoli zastížen. Je proto přesvědčen o nedůvodnosti a nadbytečnosti rozhodnutí o zajištění, neboť by postačovala i opatření mírnější, která navrhl, včetně složení finanční jistoty. Stěžovatel se domnívá, že žalovaná nesprávně odmítla možnost využití těchto opatření s odkazem na to, že stěžovatel nenahlásil změnu místa svého pobytu, ačkoli se na něj tato povinnost nevztahovala, neboť *byl řešen* v režimu zákona o azylu. Možností přijetí finanční záruky se žalovaná nezabývala. Závěr o nemožnosti využití zvláštních opatření za účelem vycestování je založen na ničím nepodložených domněnkách a spekulacích o údajné účelovosti jednání stěžovatele. Ten se dostavil k žalované z toho důvodu, že chtěl požádat o udělení nového výjezdního příkazu, aby mohl vyřešit záležitosti spojené s vycestováním. Je tedy zřejmé, že hodlal s policií spolupracovat a neměl v úmyslu mařit své vycestování či se skrývat. Závěr o údajné účelovosti žádosti o mezinárodní ochranu rovněž není dostatečně zdůvodněn; účelovost nelze spatřovat v tom, že byla žádost

podána až poté, co bylo stěžovateli uloženo správní vyhoštění. Azylově relevantní důvody ze subjektivního pohledu stěžovatele mohly nastat právě až poté, co mu bylo uloženo správní vyhoštění. Dále nelze z odůvodnění rozhodnutí žalované dovodit předpoklad realizace vycestování v době stanovené v rozhodnutí o zajištění, je-li žalovanou odkazováno pouze na její běžnou praxi. Žalovaná dovodila důvodnost zajištění též z nedobrovolného vycestování stěžovatele ve lhůtě stanovené ve výjezdním příkazu po ukončení řízení ve věci mezinárodní ochrany, tato skutečnost je ale pouze jednou z kumulativně stanovených podmínek pro zajištění cizince. Splněny musí být i další podmínky jako je nemožnost účinného uplatnění zvláštních opatření za účelem vycestování a reálný předpoklad realizace vycestování v době stanovené v rozhodnutí o zajištění. Ani jedna z těchto dvou podmínek však v případě stěžovatele naplněna nebyla.

[10] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla její odmítnutí. K námitkám týkajícím se zajištění, namísto uplatnění zvláštních opatření za účelem vycestování, odkázala na své vyjádření k žalobě a zdůraznila, že stěžovatele zajistila až poté, co řádně posoudila možnost uložení mírnějšího opatření a dospěla k závěru, že uložení jakéhokoli opatření by k vycestování stěžovatele nevedlo. Pokud jde o důvodný předpoklad realizace vycestování v době stanovené v napadeném rozhodnutí, žalovaná upozorňuje, že spolupracuje s pracovníky Ředitelství služby cizinecké policie a je tak schopna stanovit potřebnou dobu tak, aby bylo vycestování reálně možné. Žalovaná nad rámec vyjádření uvádí, že stěžovatel v rámci svého zajištění opakovaně odmítal dobrovolný návrat do země původu, a bylo tak nezbytné, aby bylo za účelem přípravy jeho vycestování za asistence policejní eskorty jeho zajištění prodlouženo. Dne 15. 5. 2024 bylo vycestování realizováno.

[11] Před vlastním meritorním přezkumem napadeného rozsudku se musel Nejvyšší správní soud zabývat otázkou přijatelnosti kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s., Nejvyšší správní soud odmítne kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, pokud tato stížnost *svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele*. Kasační soud se vymezením pojmu „*podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele*“ již zabýval při výkladu § 104a s. ř. s. ve znění účinném do 31. 3. 2021 (srov. jeho usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Tato kritéria přijatelnosti kasační stížnosti jsou použitelná i po novele § 104a odst. 1 s. ř. s., která s účinností od 1. 4. 2021 rozšířila okruh případů, při jejichž přezkumu se posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (viz usnesení tohoto soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021 - 28).

[12] Při rozhodování o (ne)přijatelnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud vychází z judikatorně ustálených kritérií (srov. usnesení jeho rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020 - 33, odst. [52]), pramenících ze závěrů již zmiňovaného usnesení č. j. 1 Azs 13/2006 - 39. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly judikaturou NSS řešeny, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) je dána potřeba učinit judikaturní odklon, 4) v napadeném rozhodnutí soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O takové pochybení se může jednat tehdy, pokud: a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet

pokračování

i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[13] Kasační stížnost je v nyní projednávané věci přijatelná, neboť krajský soud pochybil při výkladu procesního práva, což mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[14] Stěžovatel spatřuje přijatelnost kasační stížnosti primárně v tom, že krajský soud nesprávně posoudil okamžik vydání rozhodnutí žalované a nezabýval se tím, zda bylo vydáno ve lhůtě 24 respektive 48 hodin od předchozího zajištění a stěžovatel byl neoprávněně omezen na své osobní svobodě bez právního titulu.

[15] Nejvyšší správní soud předepisuje, že z podané žaloby je zřejmé, že stěžovatel brojil jednak proti zákonnosti napadeného rozhodnutí (viz níže), a jednak proti postupu žalované před jeho vydáním.

[16] Dle § 124b odst. 3 zákona o pobytu cizinců *nelze-li vycestování cizince uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin, policie v řízení o zajištění cizince za účelem vycestování vydá rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení*. Z dikce citovaného ustanovení lze dovodit, že zajištění cizince za účelem vycestování dle zákona o pobytu cizinců je samostatné a oddělitelné jednání žalované od postupu předcházejícího, tedy zajištění cizince podle zákona o policii. Sem směřuje rovněž argumentace stěžovatele ohledně jeho neoprávněného omezení na osobní svobodě, kterou uplatnil jak v žalobě, tak v kasační stížnosti. Zákon o policii totiž v § 27 odst. 2 uvádí, že *o zajištění cizince podle odstavce 1 policista bez zbytečného odkladu informuje orgán, který rozhoduje o ukončení pobytu na území České republiky nebo o správním vyhoštění. Policista je oprávněn cizince zajistit do doby, než tento orgán cizinci doručí rozhodnutí o ukončení pobytu*. Podle třetího odstavce téhož ustanovení *zajištění podle odstavce 1 může trvat nejdéle 24 hodin od okamžiku omezení osobní svobody. Zajištění podle odstavce 2 může trvat nejdéle 48 hodin od okamžiku omezení osobní svobody. Celková doba zajištění podle odstavců 1 a 2 nesmí být delší než 48 hodin od okamžiku omezení osobní svobody*. Námitky stěžovatele, že měl být propuštěn po 24 hodinách (respektive po 48 hodinách – argumentace stěžovatele v tomto směru není jednotná) od svého zajištění v režimu zákona o policii, neboť ve lhůtě 48 hodin od okamžiku zajištění nedošlo ani k vydání rozhodnutí o ukončení pobytu (dle kasačního soudu je takovým rozhodnutím rovněž rozhodnutí o zajištění cizince za účelem vycestování), totiž nemíří na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí a postup žalované v tomto řízení, ale na její postup, jenž tomuto rozhodnutí předcházela. Postup žalované při zajištění stěžovatele podle zákona o policii nemohl mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí (jeho vydání je prvním úkonem v řízení – viz § 124b odst. 3 zákona o pobytu cizinců), ale měl být posuzován v samostatném řízení. Krajský soud na tuto argumentaci ale v zásadě nereagoval a omezil se na posuzování zákonnosti samotného rozhodnutí o zajištění stěžovatele v režimu zákona o pobytu cizinců.

[17] Uvedená argumentace stěžovatele, představující relativně samostatné tvrzení o zásahu do jeho veřejných subjektivních práv postupem žalované, která jej měla omezit na osobní svobodě v režimu zákona o policii i po uplynutí maximální lhůty zajištění (neboť nedošlo včas k jeho „přezajištění“ v režimu zákona o pobytu cizinců) neměla zůstat bez jakékoli odezvy krajského soudu, ale měla být vyhodnocena jako (potenciální) žaloba proti nezákonnému zásahu žalované podle § 82 a násl s. ř. s.

[18] Podle usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, č. 3931/2019 Sb. NSS, žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ. Soud proto žalobce poučí o tom, že odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzve jej, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby. Po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projedná. Procesním nástrojem ke změně žalobního (návrhového) typu je postup dle § 95 občanského soudního řádu (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, čj. 7 As 440/2019 - 18, bod 27, ze dne 9. 6. 2020, čj. 1 Afs 22/2020 - 34, ze dne 17. 6. 2020, čj. 8 Afs 183/2019 - 52, a ze dne 18. 6. 2020, čj. 8 As 331/2019-43). Tento postup pak aproboval i Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, kde také zdůraznil, že žalobce musí mít možnost reagovat na názor soudu ohledně volby žalobního typu.

[19] Krajský soud tak měl stěžovatele poučit o tom, že jeho tvrzení představují v této části žaloby jiný zásah do jeho veřejných subjektivních práv, než jakým je vydání rozhodnutí žalované, s tím, že ochrany před tímto tvrzeným nezákonným zásahem žalované se může domáhat v jiném typu řízení a poučit jej o možnosti změny žalobního typu. Jelikož takto krajský soud nepostupoval a argumentací stěžovatele se (částečně) zabýval toliko v souvislosti s napadeným rozhodnutím, zatížil řízení jinou vadou řízení, která mohla mít vliv na zákonnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[20] Ačkoli lze již na tomto místě konstatovat důvodnost kasační stížnosti, neboť zde jsou důvody pro zrušení napadeného rozsudku pro vadu řízení, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné přezkoumat napadený rozsudek (potažmo jím akceptované závěry žalované) též ve vztahu k dalším uplatněným kasačním námitkám vztahujícím se k rozhodnutí žalované, neboť výše uvedené procesní pochybení krajského soudu nemá přímý vliv na závěry vyslovené krajským soudem k zákonnosti tohoto rozhodnutí.

[21] S ohledem na způsob, jakým je v dané věci v převážné části formulována kasační argumentace, je nutné připomenout, že řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, což platí i v řízení o kasační stížnosti. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 věťe za středníkem s. ř. s., je soud vázán důvody vymezenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a proto preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54). Soud naopak není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným arbitrem sporu, ale přebíral by roli advokáta jedné ze stran (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60). Rozsudek krajského soudu je přezkoumáván v intencích kasačních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s.

[22] Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že aby byla kasační stížnost způsobila projednání, musí kvalifikovaně zpochybňovat právě závěry plynoucí z rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006 - 58, uvedl, že „[u]vedení konkrétních stížnostních námitek [...] nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání

pokračování

nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem.“ Kasační přezkum je možný jen v rozsahu, v jakém k tomu stěžovatel svou formulací kasačních námitek vytvoří prostor. Řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem nemůže být „jakýmsi druhým pokusem ještě jednou a z pohledu stěžovatele lépe uvážit o tomtéž“ (rozsudek tohoto soudu ze dne 18. 7. 2019, č. j. 1 Afs 44/2019 - 41).

[23] Stěžovatel ovšem v kasační stížnosti v rozporu s výše uvedeným polemizuje zejména s rozhodnutím žalované (v převážné části své kasační stížnosti pouze „zkopíroval“ svou žalobní argumentaci). Uplatněné námitky povětšinou nesměřují proti nyní přezkoumávanému rozsudku (nebo se jej dotýkají pouze okrajově), a *stricto sensu* se tak nejedná o námitky ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s; taková argumentace je ze své podstaty nepřipustná (viz § 104 odst. 4 s. ř. s.). Obsah kasační stížnosti tak lze z pohledu její věcné projednatelnosti označit za hraniční. Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná rozsudek ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016 - 40, v němž vyslovil, že stěžovateli nic nebrání zopakovat žalobní argumentaci v případech, ve kterých ji krajský soud dostatečně nevypořádal, směřuje-li taková argumentace k existenci kasačního důvodu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (tedy nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí či jiné vadě řízení před krajským soudem). Není-li stěžovatel spokojen se skutkovým či právním posouzením věci krajským soudem, musí být z obsahu kasační stížnosti zřejmé, které závěry soudu pokládá za nedostatečné, respektive nesprávné, a zejména z jakého důvodu.

[24] Kasační soud nejprve konstatuje, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost ani pro nedostatek důvodů. Z jeho odůvodnění je plně seznatelné, jaké důvody krajský soud vedly k výroku o zamítnutí podané žaloby (přičemž všechny nosné námitky žalobce soud vypořádal, vždy alespoň implicitně – viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014 - 78, odst. 23). Nepřezkoumatelnost nelze vnímat jako subjektivní představu o tom, jak měl soud o podané žalobě rozhodnout. Jde o objektivní překážku, která by Nejvyššímu správnímu soudu bránila závěry krajského soudu řádně přezkoumat.

[25] Z hlediska požadavků na argumentaci soudu lze dodat, že považuje-li soud vypořádání určitého argumentu žalobce v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí za zákonné a přiléhavě odůvodněné, nic mu nebrání na tuto část odůvodnění s osvojující poznámkou odkázat (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, č. 1350/2007 Sb. NSS). Je-li rozhodnutí žalovaného přezkoumatelné a zákonné, není smysluplné týmiž nebo jinými slovy opakovat jeho argumentaci v rozsudku soudu. Uvedené platí analogicky pro Nejvyšší správní soud v případě, kdy jsou žalobní a kasační námitky do značné míry identické a kasační soud považuje jejich vypořádání v rozhodnutí krajského soudu za odpovídající. Účelem řízení o kasační stížnosti není obsírně vyvracet opakující se argumentaci stěžovatele, kterou se již dostatečně zabýval krajský soud v napadeném rozsudku; závěry krajského soudu však v nyní projednávané věci zůstaly ve značné míře bez větší pozornosti stěžovatele (mimo obecnou polemiku a teoretická východiska právní úpravy zajištění cizinců). Takto vedené argumentaci bude konsekventně odpovídat i argumentace Nejvyššího správního soudu.

[26] Krajský soud po podání žaloby zjistil, že se žalovaná dopustila vážného procesního pochybení, neboť napadené rozhodnutí doručila pouze stěžovateli, přestože byl již v předchozím řízení zastoupen advokátem na základě procesní plné moci. Zajistil proto prostřednictvím žalované doručení jejího rozhodnutí rovněž tomuto zástupci, a následně usnesením ze dne 21. 3. 2024, č. j. 55 A 4/2024 - 21, uložil stěžovateli povinnost odstranit vady podání ve lhůtě 15 dnů od jeho doručení. Tento postup koresponduje se závěrem rozsudku rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 2 As 27/2004 - 78, dle kterého „[j]ak vyplývá ze s. ř. s., především z ustanovení § 72 odst. 1, podání žaloby, zejména pokud se týká lhůty dle tohoto ustanovení, je vázané na oznámení napadeného správního rozhodnutí. Nedostatek řádného doručení tohoto rozhodnutí příslušnému účastníkovi řízení (žalobci), spočívající v tom, že rozhodnutí bylo v rozporu s ustanovením § 25 odst. 3 správního řádu [z roku 1967; § 34 odst. 2 správního řádu účinného v době rozhodování krajského soudu; pozn. NSS] doručeno přímo účastníkovi řízení a nikoli jeho zástupci, brání rozhodnutí o žalobě (přezkoumání vlastního napadeného správního rozhodnutí). Jestliže žaloba přes tuto vadu doručení správního rozhodnutí byla podána, jedná se o nedostatek žaloby (nedostatek podmínky řízení) odstranitelný. Samotná tato skutečnost (vada doručení) není bez dalšího důvodem k odmítnutí žaloby pro předčasnost [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Pokud soud, u kterého byla podána taková žaloba, zjistí, obvykle z vyžádaného správního spisu žalovaného, že rozhodnutí nebylo zástupci žalobce doručeno, uloží usnesením žalovanému doplnit spis (řízení) o doklad o doručení rozhodnutí tomuto zástupci účastníka řízení. Protože teprve tímto doručením bylo napadené správní rozhodnutí řádně oznámeno, plyne až od tohoto okamžiku lhůta k případnému rozšíření žaloby na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo k rozšíření o další žalobní body (§ 71 odst. 2, věta třetí s. ř. s).“ Vada nesprávného doručení napadeného rozhodnutí tak byla pro potřeby řízení o žalobě proti němu zhojena.

[27] Stěžovatel v souvislosti s uvedeným procesním pochybením žalované v žalobě i kasační stížnosti shodně namítal, že napadené rozhodnutí nebylo vůbec vydáno s ohledem na dikci § 71 odst. 2 správního řádu, neboť tento okamžik je vázán na předání rozhodnutí k doručení stěžovateli zástupci a nikoli jemu samotnému. Ve shodě s krajským soudem považuje kasační soud tuto námitku za nedůvodnou.

[28] Podle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, se vydáním rozhodnutí rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: 'Vypraveno dne: '".

[29] V nyní posuzované věci není sporu o tom, že rozhodnutí žalované bylo doručeno stěžovateli osobním předáním dne 16. 3. 2024 v 8:40 hod, což stěžovatel stvrdil svým podpisem. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v době rozhodování žalované zajištěn v režimu zákona o policii, je logické, že mu rozhodnutí nebylo oznamováno (§ 72 odst. 1 správního řádu) prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky (§ 19 odst. 1 správního řádu) či prostřednictvím provozovatele poštovních služeb (§ 19 odst. 2 správního řádu), ale že žalovaná doručila své rozhodnutí sama, jak jí to umožňuje § 19 odst. 1 věta druhá před středníkem správního řádu. Žalovaná tedy dne 16. 3. 2024 provedla (*stricto sensu*) jiný úkon k doručení svého rozhodnutí, čímž došlo v souladu s § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu k jeho vydání.

pokračování

[30] Z hlediska posouzení okamžiku *vydání* rozhodnutí správním orgánem dle výše citovaného § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu není rozhodné, že bylo doručováno nesprávně přímo stěžovateli, a nikoli jeho zástupci. Ačkoli se jedná o vadu doručování, která má své právní konsekvence, na samotný okamžik *vydání* rozhodnutí nemá vliv. Pochybí-li totiž správní orgán při doručování, jak se to stalo v tomto případě, nedojde k řádnému doručení rozhodnutí (tzn., že takové rozhodnutí dosud nevyvolává předpokládané právní následky), rozhodnutí již je nicméně vydáno. Zákon o pobytu cizinců v § 124b odst. 3 spojuje okamžik zahájení řízení o zajištění cizince za účelem vycestování s *vydáním* rozhodnutí, a nikoliv s jeho *doručením* (*nelze-li vycestování cizince uskutečnit ve lhůtě do 48 hodin, policie v řízení o zajištění cizince za účelem vycestování vydá rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. Odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení nejsou přípustné*). Jelikož napadené rozhodnutí opustilo sféru správního orgánu (žalované) dne 16. 3. 2024, neboť téhož dne bylo v 8:40 hod stěžovateli doručeno, byla dodržena zákonem stanovená lhůta 48 hod pro vydání rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců.

[31] K dalším námitkám Nejvyšší správní soud uvádí, že zajištění cizince vskutku 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 například usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu 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 nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08). Podle rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 28. 4. 2011, *Hassen El Dridi*, věc C-61/11, je nutné, aby členské státy uskutečňovaly vyhoštění prostřednictvím co nejmírnějších donucovacích opatření. Svoji roli v této souvislosti hraje i obecný ústavní požadavek proporcionality zásahů veřejné moci do osobní svobody. Zajištění, jako nejzávažnější zásah do svobody cizince, je tedy nutné aplikovat pouze tam, kde je ho skutečně třeba (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011 - 51, či ze dne 15. 7. 2011, č. j. 7 As 76/2011 - 50).

[32] Nejvyšší správní soud však současně v řadě rozhodnutí dovodil, že volba mírnějších opatření, než je zajištění cizince, mezi něž lze řadit také zvláštní opatření za účelem vycestování cizince, je vázána na určité předpoklady. Cizinec musí být schopen splnit povinnosti plynoucí ze zvláštního opatření a zároveň nesmí existovat důvodná obava, že by uložením zvláštního opatření byl ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění (vycestování). Předpokládá se, že cizinec bude při realizaci tohoto opatření se správními orgány spolupracovat a případnému výkonu správního vyhoštění (vycestování) se nebude vyhýbat. Pokud zde existují skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec bude jeho výkon mařit, nelze dle § 123b odst. 3 zákona o pobytu cizinců přistoupit k aplikaci zvláštního opatření za účelem vycestování cizince (viz rozsudky ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 Azs 237/2017 - 20, ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 As 104/2013 - 28, ze dne 27. 3. 2014, č. j. 3 As 112/2013 - 24, ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 As 52/2013 - 34 a ze dne 12. 10. 2016, č. j. 10 Azs 102/2016 - 56).

[33] V nyní projednávané věci bylo tedy třeba zkoumat, zda žalovaná správně vyhodnotila, že v případě stěžovatele nebylo možné aplikovat zvláštní opatření za účelem vycestování dle § 123b zákona o pobytu cizinců pro existenci silných indicií, nasvědčujících

závěru, že stěžovatel bude své vycestování mařit. Úkolem žalované bylo posoudit individuální okolnosti tohoto případu i konkrétní situaci stěžovatele a tyto skutečnosti náležitě promítnout do odůvodnění svého rozhodnutí. Vzhledem k závažnosti zajištění, jakožto opatření omezujícího osobní svobodu cizince, nemohou nosné důvody rozhodnutí o zajištění spočívat na obecných, paušálních tvrzeních. Nejvyšší správní soud má (ve shodě s krajským soudem) za to, že žalovaná nastíněné požadavky naplnila.

[34] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovateli bylo již dne 26. 7. 2019 vydáno Odborem cizinecké policie Karlovarského kraje rozhodnutí o správním vyhoštění z území Evropské unie, doba zákazu vstupu na území států Evropské unie byla stanovena na dobu 3 měsíců s dobou k vycestování do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatel neúspěšně bránil odvoláním, žalobou i kasační stížností. Ta byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2020, č. j. 7 Azs 108/2020 - 34. Stěžovatel poté podal dne 14. 12. 2020 žádost o udělení mezinárodní ochrany, čímž se stalo rozhodnutí o správním vyhoštění nevykonatelným a stěžovatel tak byl do konečného rozhodnutí o jeho žádosti oprávněn k pobytu na území. Mezinárodní ochrana nebyla stěžovateli udělena, proti čemuž brojil opět žalobou a následně kasační stížností, která byla usnesením tohoto soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 3 Azs 45/2023 - 35, odmítnuta pro nepřijatelnost. Tím bylo řízení o mezinárodní ochraně ukončeno a stěžovateli byl uložen výjezdní příkaz s dobou k vycestování stanovenou na 15 dnů (doba platnosti od 28. 2. 2024 do 13. 3. 2024). Ani ten však stěžovatel nerespektoval a dne 14. 3. 2024 se dostavil na Odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort České Budějovice, za účelem zahájení řízení o správním vyhoštění. Na základě výše uvedeného bylo prokazatelně zjištěno, že stěžovatel opakovaně nevycestoval z území ČR, i když byl k tomu povinen a využíval všech možných prostředků k legalizaci svého pobytu.

[35] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i žalovanou, že stěžovatel ve skutečnosti nechce z území České republiky vycestovat a k setrvání využívá účelově veškeré možné prostředky, o čemž svědčí jeho výše uvedená pobytová historie. Je přitom nutné upozornit, že v okamžiku zajištění stěžovatel nedisponoval žádným povolením k pobytu a na správní orgán se obrátil až v situaci, kdy skončila platnost výjezdního příkazu, který nerespektoval. Proto tvrzení, že stěžovatel se správními orgány spolupracoval dobrovolně, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[36] Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovatel nebyl schopen splnit povinnosti žádného ze zvláštních opatření. Naopak, existuje důvodná obava, že by uložením zvláštního opatření byl ohrožen jeho účel, tj. dobrovolné vycestování stěžovatele z území ČR, což správně vyhodnotily žalovaná i krajský soud. Stěžovatel vědomě a úmyslně v minulosti nerespektoval povinnosti mu uložené, proto neskýtá dostatečnou záruku, že bude spolupracovat s orgány policie. Pokud jde o tvrzení stěžovatele, že nebyl povinen k hlášení svého pobytu podle zákona o pobytu cizinců s ohledem na předchozí žádost o mezinárodní ochranu, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že toto nijak neodůvodňuje, proč tuto povinnost neplnil v době před jejím podáním a v evidenci žalované se žádná jeho předchozí adresa nenachází. Kasační soud souhlasí s krajským soudem též v tom, že rozhodnutí žalované je přezkoumatelné, i když se výslovně nezabývá návrhem stěžovatele na složení finanční záruky; podstatné je, že bylo dostatečně zdůvodněno, proč aplikace jakéhokoliv typu zvláštního opatření neskýtá u stěžovatele dostatečnou záruku dobrovolného opuštění území

pokračování

ČR (viz předchozí odstavec). Stěžovatel ostatně nevysvětlil, proč doposud dobrovolně nevycestoval.

[37] Lze shrnout, že se žalovaná i krajský soud zevrubně zabývaly zjištěním a prověřením všech okolností, které je nutné vzít v potaz při rozhodování o aplikaci zvláštních opatření, přičemž důsledně odůvodnily, proč by se tato zvláštní opatření minula účinkem. Žalovaná k zajištění stěžovatele přistoupila na základě objektivních okolností spočívajících v jeho předchozím jednání a v požadovaném rozsahu vysvětlila své závěry.

[38] Stanovená délka doby zajištění rovněž odpovídá předpokládané době úkonů směřujících k vycestování stěžovatele, a proto je plně v souladu se zákonem. Odůvodnění žalované považuje kasační soud i v tomto směru za dostatečné a přezkoumatelné.

[39] Na základě důvodů uvedených v odst. [16] - [19] výše nicméně Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 větou první před středníkem s. ř. s. proto zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) shrnutým zejména v odst. [19] odůvodnění tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud pouze nad rámec uvedeného konstatuje, že v případném řízení o zásahové žalobě bude vhodné zohlednit závěry aktuálně probíhajícího řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu vedeného pod sp. zn. 1 Afs 206/2023.

[40] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů tohoto řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. ledna 2025

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu