

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty ve věci žalobce: **T. D. T.**, zastoupeného Mgr. Ondřejem Fialou, advokátem, Václavské náměstí 808/66, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, Kaplanova 2055/4, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 10. 2024, čj. KRPA-331118-12/ČJ-2024-000022-ZZC, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2024, č. j. 4 A 49/2024 - 26,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce je státním příslušníkem Vietnamu. Na území České republiky má 2 nezletilé děti s povolením k trvalému pobytu a otce, občana České republiky. Žalobce byl odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody na 8 let za drogovou trestnou činnost. Počátkem roku 2021 byl z výkonu trestu odnětí svobody propuštěn. Žalobce posléze opakovaně nerespektoval vydaná rozhodnutí o povinnosti opustit území České republiky a členských států Evropské unie. Rozhodnutím ze dne 21. 10. 2024 proto žalovaný rozhodl o zajištění žalobce za účelem vycestování podle § 124b odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (*zákon o pobytu cizinců*). Dobu zajištění stanovil podle § 124b odst. 4 téhož zákona na 30 dnů ode dne omezení osobní svobody.

[2] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil u Městského soudu v Praze (*městský soud*), který jeho žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[3] Žalobce (*stěžovatel*) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Současně dovozuje přijatelnost kasační stížnosti podle § 104a s. ř. s. neboť svým významem přesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

[4] Stěžovatel namítá, že se městský soud s jeho žalobní argumentací vypořádal „jen stručně a s odkazem na odůvodnění žalovaného správního orgánu“. Nesouhlasí s městským soudem, že žádné z navrhovaných zvláštních opatření (dle § 123b zákona o pobytu cizinců) namísto zajištění v daném případě není dostatečné. Navíc je třeba zohledňovat fakultativní charakter institutu zajištění. Nemožnost uložení zvláštních opatření žalovaný podle stěžovatele „dovozuje pouze argumentací kruhem, když argumentuje

pouze tím, že žalobce nevycestoval z území a pobývá zde neoprávněně.“ Konkrétně k možnosti dle § 123b písm. a) zákona o pobytu cizinců stěžovatel uvedl adresu, ke které má nájemní smlouvu a je schopen se zde zdržovat za účelem provedení pobytové kontroly. Neobstojí prý ani argument žalovaného, že stěžovatel tuto adresu nikde nehlásil, neboť žádný neoprávněně pobývajících cizinec nemůže nahlásit změnu adresy pobytu. Argumentaci, že by se stěžovatel vyhýbal vycestování, považuje za spekulativní. Dále uvedl, že nabízel poskytnutí finanční záruky ve smyslu § 123b písm. b) zákona o pobytu cizinců ve výši 10 000 Kč, kterou považuje za dostatečnou. Možnost uložení zvláštního opatření osobně se hlásit na policii podle § 123b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců žalovaný údajně odmítl zcela nepřezkoumatelným způsobem – pouze uvedl, že stěžovatel ve stanovené době nevycestoval z území.

[5] Městský soud údajně nesprávně posoudil rovněž námitku, že rozhodnutí o zajištění je zjevně nepřiměřené a přísné. Žalovaný totiž předpoklad realizace vycestování dovozuje nepřezkoumatelným odkazem na svou běžnou praxi. Dobu 30 dnů přitom považuje stěžovatel s ohledem na obdobné případy za nedostatečnou pro realizaci vycestování s ohledem na nezbytné administrativní kroky (např. udělení víz, koupení letenek či zajištění policejní eskorty).

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[7] NSS nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost je podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[8] Ve věcech, v nichž před krajským (městským) soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se NSS po přezkumu přípustnosti zabývá otázkou, zda kasační stížnost svým významem *podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele* (§ 104a odst. 1 s. ř. s.). Pokud by tomu tak totiž nebylo, musela by být odmítnuta jako nepřijatelná. O přijatelnou kasační stížnost se podle ustálené judikatury zdejšího soudu může jednat v následujících typových případech:

- 1) Kasační stížnost se dotýká *právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.*
- 2) Kasační stížnost se týká *právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně.* Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci NSS.
- 3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. *judikatorní odklon.* To znamená, že NSS ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.
- 4) V napadeném rozhodnutí městského soudu bylo shledáno *zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele.* O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud:
 - a) Krajský soud ve svém rozhodnutí *nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu* a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu.
 - b) Krajský soud *v jednotlivém případě hrubě pochybil* při výkladu hmotného či procesního práva. Zde však platí, že NSS je povolán přezkoumávat pouze

pokračování

pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení především procesního charakteru proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby způsobila přijatelnost následné kasační stížnosti.

[9] Přijatelnost kasační stížnosti je tedy třeba odlišovat od přípustnosti kasační stížnosti na straně jedné a důvodnosti na straně druhé. To konkrétně znamená, že teprve je-li kasační stížnost přípustná i přijatelná, NSS posoudí její důvodnost.

[10] Ze shora uvedeného obecného vysvětlení postupu NSS v těchto řízeních je také patrné, že je primárně úkolem (a především zájmem) samotného stěžovatele (resp. jeho zástupce), aby soudu poskytl přesvědčivou argumentaci právě k otázce přijatelnosti kasační stížnosti, tedy aby uvedl racionální důvody, pro které návrh přesahuje jeho vlastní zájmy ve shora uvedeném smyslu. Není úkolem NSS, aby tyto důvody „domýšlel“ namísto něj. Podstata každého soudního řízení totiž spočívá v tom, že úkolem soudu je spravedlivě rozhodnout na základě aplikovaných právních norem a jejich dřívějšího výkladu judikaturou, přičemž účastníci řízení za tímto účelem soudu poskytují skutková tvrzení, předkládají důkazní návrhy a uvádějí argumentaci, která je způsobilá přesvědčit soud o správnosti jimi zastávaného řešení rozhodovaného případu.

[11] Stěžovatel ani jeho zástupce tak nicméně v nyní posuzované věci neučinili, když v podstatě pouze zrekapitulovali obecné důvody, pro které může být kasační stížnost podle setrvalé judikatury shledána přijatelnou, ovšem bez odpovídající konkretizace na okolnosti nyní posuzované věci. Stížnostní argumentace se totiž omezuje v podstatě jen na popis skutkových okolností věci a zcela povšechnou polemiku s vydanými rozhodnutími; navíc do značné míry kopíruje obsah podané žaloby. Takto pojatá argumentace se ovšem míjí s popsáním institutem přijatelnosti kasačních stížností. Stěžovatel tedy netvrdí, že by v daném řízení byla řešena nějaká „nová“ právní otázka, že by nebyla respektována judikatura soudů anebo že je namístě učinit judikaturní odklon.

[12] NSS předně uvádí, že nelze přisvědčit argumentaci stěžovatele, podle něhož by bylo v jeho případě účelné použití zvláštních opatření mimo zajištění podle § 123b zákona o pobytu cizinců. Problematikou uložení zvláštních opatření dle tohoto ustanovení se NSS již opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 15. 7. 2011, č. j. 7 As 76/2011 - 50, k tomu uvedl: *„Zajištění cizince musí být vyhrazeno pro případy, kdy skutečně nelze zajistit výkon správního vyhoštění jinými prostředky, například uložení zvláštního opatření podle ust. § 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“* (k tomu blíže např. rozsudky ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 Azs 144/2019 - 19, a ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 As 104/2013 - 30).

[13] NSS částečně přisvědčuje argumentaci stěžovatele v tom smyslu, že institut zajištění má skutečně působit jako prostředek *ultima ratio*. Tento názor zastává rovněž judikatura NSS, která uvádí, že *„zajištění cizince nesmí být automatismem, a to ani v případech, kdy nerespektoval předchozí rozhodnutí o vyhoštění. Naopak aplikace zvláštních opatření musí mít v souladu se zásadou proporcionality vždy přednost před zajištěním cizince, kteréžto opatření,*

zasahující velmi citelně do ústavně zaručeného práva cizince na osobní svobodu, může být uplatněno teprve jako **ultima ratio**, pokud zvláštní opatření nelze vůbec uložit nebo pokud je zřejmé, že takové opatření v dané věci nemůže účinně zajistit plnění povinností cizincem, především povinnosti vycestovat z území v případě vydání rozhodnutí o správním vyhoštění“ (viz rozsudek ze dne 12. 2. 2021, č. j. 4 Azs 284/2020 - 19, bod 19).

[14] NSS zdůrazňuje, že důvod zajištění podle § 124b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců tedy paušálně nevylučuje možnost použití zvláštního opatření. Správní orgán je nicméně vždy povinen 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 Evropské unie (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 - 38). V případě stěžovatele je zřejmé, že se městský soud i žalovaný (viz zejména bod 30 napadeného rozsudku) osobními, majetkovými a rodinnými poměry stěžovatele zabývali dostatečně. Dospěli však důvodně k závěru, že stěžovatel není schopen splnit podmínky pro uložení mírnějších opatření. Městský soud správně poukázal na relevantní judikaturu NSS, dle níž „**uložení mírnějšího opatření podle § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců je vázáno na předpoklad, že cizinec bude schopen plnit povinnosti z něj plynoucí (subjektivní složka), a zároveň neexistuje důvodná obava, že by uložením zvláštního opatření byl ohrožen výkon správního vyhoštění (objektivní složka); nesplnění jednoho nebo druhého předpokladu je samostatným důvodem pro závěr, že nepostačuje uložit zvláštní opatření za účelem vycestování**“ (rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2016, č. j. 10 Azs 102/2016 - 56). Odpovědnost rozhodnout, zda uložené opatření splní svůj účel, leží na správním orgánu, který musí své úvahy promítnout rovněž do odůvodnění svého rozhodnutí (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 11/2012 - 74; ze dne 18. 10. 2012, č. j. 7 As 107/2012 - 40 nebo ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011 - 51).

[15] NSS s ohledem na výše uvedené judikатурní závěry potvrzuje, že městský soud i žalovaný přesvědčivě zdůvodnili, proč v případě stěžovatele nepovažovali využití mírnějších opatření za vhodnou alternativu k zajištění. Zejména z bodů 26 až 29 napadeného rozsudku je zřejmé, že se městský soud možností uložit stěžovateli zvláštní opatření dle § 123b zákona o pobytu cizinců podrobně zabýval. Z označené pasáže odůvodnění rozsudku plyne, že v totožném rozsahu toto hodnocení promítl do svého rozhodnutí také žalovaný. Nadto NSS uvádí, že konkrétně možnými dopady do soukromého a rodinného života stěžovatele se žalovaný zabýval na stranách 3 až 4 a 6 až 7 napadeného rozhodnutí. Navíc je patrné, že dřívější jednání stěžovatele nemohlo žalovaného přesvědčit o splnění podmínek stanovených pro užití jakýchkoliv mírnějších opatření podle § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[16] Co se týče konkrétně zvláštního opatření dle § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tj. *povinnosti 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*, stěžovatel pouze opakuje žalobní argumentaci. Městský soud přitom řádně vysvětlil, proč shledal důvodnou obavu žalovaného, že by uložením tohoto zvláštního opatření byl ohrožen výkon rozhodnutí, a to nezávisle na možnosti zkontrolovat vztah stěžovatele k dané adrese. Poukázal na skutečnost, že stěžovateli byla již několikrát marně uložena lhůta, v níž měl z území České republiky vycestovat, rovněž v minulosti opakovaně porušoval právní předpisy a dopustil se závažné trestné činnosti, za kterou byl i ve výkonu trestu odnětí svobody. Nemá v České republice

pokračování

žádný majetek a k uvedené adrese nemá žádné bližší vazby. NSS proto aprobejuje závěr městského soudu, že ani uvedení konkrétní pobytové adresy nepřeváží souhrn dalších okolností případu stěžovatele. Takové posouzení nijak nevybočuje z judikatury NSS, dle níž *„při hodnocení toho, zda uložením zvláštního opatření nebude zmařen výkon správního vyhoštění, je možno odlišit 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. Zatímco v prvním zmíněném případě není zcela jisté, že správní vyhoštění bude vůbec uloženo, a správní orgán hodnotí z informací o dosavadním jednání cizince, zda není dáno nebezpečí, že výkon případného rozhodnutí o správním vyhoštění bude mařen ze strany cizince, ve druhém zmíněném případě je situace odlišná v tom smyslu, že již existují konkrétní poznatky o tom, jakým způsobem se cizinec postavil ke své povinnosti opustit území na základě rozhodnutí o správním vyhoštění“* (viz rozsudek ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 As 52/2013-34, či ze dne 15. 2. 2017, č. j. 2 Azs 281/2016-50).

[17] Rovněž u zvláštního opatření dle § 123b odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, které spočívá ve *„složení peněžních prostředků ve volně směnitelné měně ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním 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“*, platí, že nesmí existovat důvodná obava, že by byl jeho uložením ohrožen výkon rozhodnutí. Dále ustálená judikatura vyžaduje, aby cizinec předložil žalovanému *„konkrétní a dostatečně určité tvrzení, o které by mohl správní orgán svou úvahu o aplikaci zvláštních opatření v jeho případě opřít“* (viz rozsudky NSS ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 Azs 94/2017-26, ze dne 2. 10. 2016, č. j. 10 Azs 102/2016-56, a ze dne 20. 1. 2022, č. j. 10 Azs 388/2021-41). Může-li však stěžovatel složit finanční záruku ve výši 10 000 Kč a jeho právní zástupce následně doplňoval, že může složit i vyšší částku, pak městský soud nepochybil, hodnotil-li nabídnutou částku jako neadekvátní. To jednak s ohledem na pobytovou historii stěžovatele, a dále s ohledem na kritéria finanční záruky, kterými jsou náklady na zprostředkování eskorty tří policistů, náklady na letenku a zpáteční letenku pro eskortu, náklady na jejich ubytování a stravu v daném státě, náklady na letenku cizinci atd. Odhlédnout pak nelze ani od výše uvedených skutečností odůvodňujících pochybnosti o vhodnosti a vůbec možnosti uložení zvláštních opatření. Z tohoto pohledu je poměrně irelevantní, zda stěžovatel nabídl poskytnutí záruky ve výši 10 000 Kč, či vyšší. Skutečně se totiž nejednalo o částku ve *výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním*, jak předpokládá shora citované zákonné ustanovení. V případě zvláštních opatření spočívajících v hlášení se policii ve stanovenou dobu podle § 123b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a zdržování se v místě určeném policií dle § 123b odst. 1 písm. d) cit. zákona městský soud důvodně přisvědčil žalovanému, že uložení mírnějších opatření namísto zajištění nepřipadalo v úvahu, neboť dosavadní stěžovatelovo chování zakládá značné pochybnosti o jeho ochotě tato opatření plnit.

[18] Nad rámec výše uvedeného NSS nepřisvědčuje ani námitce stěžovatele stran samotného rozhodnutí o zajištění, které stěžovatel považuje za nepřiměřené a přísné, stejně tak stanovenou dobu zajištění, která je dle něj zcela nedostatečná pro realizaci správního vyhoštění. Rozsudek NSS ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 93/2011 - 79, k odůvodnění délky zajištění cizince dle zákona o pobytu cizinců uvádí: *„vedlejší ustanovení výroku rozhodnutí o zajištění cizince za účelem jeho vyhoštění, jímž se stanoví doba trvání zajištění (§ 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců na území České republiky), musí být řádně odůvodněno ve smyslu § 68*

odst. 3 správního řádu z roku 2004, aby bylo možné přezkoumat, zda správní orgán nezneužil správní uvážení či nepřekročil jeho meze“. V odůvodnění citovaného rozsudku se dále uvádí, že „[...] řádně odůvodněny musí být všechny části výroku správního rozhodnutí, tj. i jeho vedlejší ustanovení. Tím spíše tehdy, jestliže stanovení doby trvání zajištění je ovládáno správním uvážením, při jehož výkonu se bere v úvahu zejména **předpokládaná složitost přípravy výkonu správního vyhoštění** (§ 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců), ale rovněž další meze vlastní pro výkon veřejné moci v právním státě, jako je zákaz libovůle, zákaz diskriminace, příkaz zachovávat lidskou důstojnost, respekt principu proporcionality a rovnosti atd. (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42). Výkon správního uvážení musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby mohl soud přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho meze“ (viz rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2004, č. j. 2 As 19/2004 - 92 nebo ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 - 79). NSS proto neshledal důvod zpochybňovat rozhodnutí žalovaného ohledně stanovené doby zajištění stěžovatele. Žalovaný prokazatelně při určování délky zajištění přihlédl ke složitosti přípravy výkonu návratového rozhodnutí a dalších administrativních kroků s tím spojených. Městský soud nijak nepochybil, pokud tyto úvahy žalovaného napadeným rozsudkem potvrdil.

[19] Je proto třeba shrnout, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. K řešení všech otázek přednesených stěžovatelem v jeho kasační stížnosti již existuje ustálená judikatura. Nedospěl ani k závěru, že by se městský soud v napadeném rozsudku dopustil zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Rozhodnutí žalovaného a městského soudu má oporu ve správním a soudním spise a reflektuje závěry citované judikatury. Městský soud v napadeném rozsudku odůvodnil, proč stěžovatelem uvedené důvody nepovažuje za dostatečné.

[20] Lze proto uzavřít, že ve věci stěžovatele nedošlo k naplnění žádné z dříve uvedených podmínek přijatelnosti a NSS proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je nepřijatelná.

[21] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle úspěchu ve věci. Stěžovatel úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 30. ledna 2025

Vojtěch Šimíček
předseda senátu