

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **G. T.**, zastoupené JUDr. Hanou Záveskou, advokátkou se sídlem Blahoslavova 186/II, Mladá Boleslav, proti žalované **Policii ČR, ředitelství služby cizinecké policie, Inspektorátu cizinecké policie letiště Praha-Ruzyně**, se sídlem Aviatická 1050/16-POB 30, Praha 6, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 3. 2010, č. j. CPR-861-17/PŘ-2010-004112, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2010, č. j. 10 A 99/2010 - 31,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Odměna advokátky JUDr. Hany Záveské **se určuje** částkou 10 367 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

I.

[1] Dne 11. 3. 2010 přicestovala žalobkyně na území České republiky, na nějž byla transferována z území Švédského království na základě nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Ještě téhož dne Policie ČR, ředitelství služby cizinecké

policie, Inspektorát cizinecké policie letiště Praha-Ruzyně (dále jen „cizinecká policie“) uložila žalobkyni správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. a) bodu 2. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a rozhodla o jejím zajištění za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 téhož zákona. Žalobkyně v záhlaví specifikované rozhodnutí o zajištění napadla žalobou doručenou městskému soudu dne 14. 4. 2010, ten ji zamítl rozsudkem ze dne 24. 6. 2010. Proti uvedenému rozsudku brojila žalobkyně nyní posuzovanou kasační stížností.

[2] Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že má za prokázané, že byl dán důvod k zajištění žalobkyně. S žalobkyní bylo předně zahájeno řízení o správním vyhoštění. Dále je žalobkyně evidována v evidenci nežádoucích osob a je nežádoucí osobou zařazenou do informačního systému smluvních států, neboť poté, co se vzdala Českou republikou udělené mezinárodní ochrany, vstoupila bez platného oprávnění ke vstupu nebo pobytu na území Švédska. Žalobkyně se nadto dopustila porušení pobytového režimu stanoveného zákonem pro cizince již při svém vstupu na území České republiky v roce 2005 a bylo jí proto uděleno správní vyhoštění rozhodnutím ze dne 3. 9. 2005. Toto vyhoštění nebylo vykonáno z důvodu, že požádala o mezinárodní ochranu, která jí byla udělena (ve formě humanitárního azylu). Následně se však této ochrany vzdala a namísto toho, aby na základě výjezdního víza vycestovala do země původu nebo jiné země, žalobkyně vycestovala bez oprávnění do Švédska, kde požádala o udělení mezinárodní ochrany a musela být proto vrácena do České republiky. Zde opětovně učinila prohlášení o mezinárodní ochraně a náš stát se tak stal znovu odpovědným za posouzení její žádosti o mezinárodní ochranu. Ze způsobu jednání žalobkyně dle městského soudu plyne, že kromě opakovaného porušování zákona o pobytu cizinců využívá institut mezinárodní ochrany způsobem, který odporuje jeho smyslu.

[3] Omezení osobní svobody užitím institutu zajištění shledal městský soud v případě žalobkyně přiměřené. K porušení namítaného čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“) dle soudu nedošlo, neboť rozhodnutí o zajištění bylo opatřením nezbytným v demokratické společnosti v zájmu veřejné bezpečnosti (včetně veřejného pořádku a zájmu na zachování pravidel daných zákony státu a ochraně morálky) a hospodářského blahobytu země. Výdaje České republiky (ale i dalších smluvních států schengenského prostoru) při aplikaci zákona o pobytu cizinců a zákona o azylu jsou nemalé a stát musí dbát na to, aby byly vynakládány účelně a hospodárně, tedy v zájmu těch, kterým má institut mezinárodní ochrany sloužit (tj. skutečným obětem), nikoli těm, kteří zákonných pravidel jen využívají či je dokonce zneužívají.

[4] Obdobně městský soud neshledal důvodnou ani námitku, že v případě žalobkyně brání rozhodnutí o zajištění skutečnost, že nelze realizovat její vyhoštění, respektive že jeho vykonání brání (dle tvrzení žalobkyně) to, že je osobou bez státní příslušnosti. Dle soudu může být žalobkyně vrácena do státu svého posledního trvalého bydliště, kterým je Uzbekistán. Důvody, které by bránily jejímu vycestování do této země, nebyly zjištěny. K žalobkyní namítané kolizi s čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, který stanoví, že *„[s]mluvní státy nevyhostí, s výjimkou důvodů národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku, osoby bez státní příslušnosti oprávněně se zdržující na jejich*

území“, soud uvedl, že žalobkyně se na území České republiky nezdržuje „oprávněně“. Dále poukázal na odst. 3 téhož ustanovení, podle nějž „*[s]mluvní státy poskytnou takové osobě bez státní příslušnosti přiměřenou dobu, během níž by usilovala o legální přijetí do jiné země. Smluvní státy si vyhrazují právo použít během této doby taková vnitřní opatření, jaká mohou považovat za nezbytná.*“ Podle názoru soudu tedy i v případě, že by žalobkyni žádný stát nepovažoval za svého občana podle svých právních předpisů, by na ni dopadala úprava o pobytu cizinců (zákon o pobytu cizinců a zákon o mezinárodní ochraně), tedy i osoba bez státní příslušnosti při vstupu na území jiného státu musí respektovat postupy státem stanovené k získání „oprávnění“ k pobytu.

[5] Konečně ani skutečnost, že žalobkyně podala žádost o udělení mezinárodní ochrany, není dle městského soudu (s ohledem na dikci § 127 zákona o pobytu cizinců) důvodem k ukončení zajištění. Bezprostřední realizaci správního vyhoštění sice brání jak probíhající řízení o mezinárodní ochraně, tak případné odvolání proti rozhodnutí o vyhoštění a následná žaloba proti zamítavému rozhodnutí odvolacího orgánu, přičemž po uplynutí 180 dnů musí být zajištěný cizinec propuštěn, avšak z toho ještě nelze bez dalšího dovodit, že zajištění postrádá smysl. Vedle obavy ze zmaření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění je dalším důvodem zajištění i obava z narušení veřejného pořádku závažným způsobem, tj. v daném případě opakovaným nerespektováním zákona neoprávněným pohybem po území smluvních států.

II.

[6] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v kasační stížnosti předně namítla, že v případě zajištění za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je nutné, aby bylo vyhoštění možné. To plyne jednak z čl. 5 Evropské úmluvy, jednak z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 - 61 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Stěžovatelka je osoba bez státní příslušnosti a je velmi nepravděpodobné, že by získala souhlas s přijetím na území jiného státu. Její vyhoštění by tedy bylo v rozporu s čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, který má aplikační přednost před zákonem. Zajištění stěžovatelky proto neplní svůj účel a je nutné jej považovat za nezákonné.

[7] Stěžovatelka dále namítla, že žalovaná nesprávně posoudila skutkovou podstatu, kdy nesprávně vyhodnotila, že by stěžovatelka mohla při pobytu na území závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Rozhodnutí o zajištění nemá dle stěžovatelky oporu ve spisovém materiálu. Vadné hodnocení důkazů má pro stěžovatelku ráz trestu za čin, který nespáchala. Stěžovatelka se nikdy úmyslně neprovinila proti zákonům nebo veřejnému pořádku České republiky. Ani jeden z rozhodujících orgánů dostatečně nezkoumal její situaci. Odůvodnění rozhodnutí správního orgánu je nadto nedostačující a nesrozumitelné. Za nezákonné považuje stěžovatelka rovněž rozhodnutí soudu omezit na poměrně významnou dobu svobodu člověka, který se nedopustil žádného trestného činu.

[8] Žalovaný nevyužil svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

III.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud zjistil ze správního a soudního spisu následující pro posouzení věci významné skutečnosti. Dne 18. 8. 2005 se stěžovatelka dostavila na Oddělení cizinecké policie ve Vyšních Lhotách s úmyslem požádat o azyl. Při její kontrole dospěl správní orgán k závěru, že není schopna hodnověrně prokázat svou totožnost a oprávněnost vstupu a pobytu na území České republiky. Dne 3. 9. 2005 ji proto bylo uloženo správní vyhoštění a stanovena na 1 rok doba, po kterou ji nelze umožnit vstup na území ČR. Dne 5. 4. 2007 nicméně nabylo právní moci rozhodnutí Ministerstva vnitra č. j. OAM-1536/VL-19-ZA07-2005, kterým byl stěžovatelce udělen humanitární azyl. Dne 3. 8. 2009 se stěžovatelka písemným prohlášením vzdala mezinárodní ochrany. Následně ji byl udělen výjezdní příkaz a stěžovatelka ve stanovené lhůtě z území ČR vycestovala.

[11] Dne 11. 3. 2010 byla stěžovatelka na základě nařízení Rady (ES) č. 343/2003 transferována ze Švédska a ještě týž den s ní bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění. Do protokolu o vyjádření účastníka správního řízení stěžovatelka uvedla, že v roce 2009 vycestovala z ČR přímou autobusovou linkou do Švédska, kde na policii požádala o azyl. V dané době přitom měla pouze výjezdní vízum z České republiky, nikoli vízum, které by ji opravňovalo ke vstupu a pobytu na území jiných smluvních států. Stěžovatelka dále uvedla, že je bez státní příslušnosti. K dotazu, zda chce kontaktovat zastupitelský úřad své bývalé země, uvedla, že nechce kontaktovat žádný zastupitelský úřad. Do Uzbekistánu se dle svého tvrzení nemůže vrátit, protože jde o islámskou zemi, v níž by ji s ohledem na její ruský původ hrozila smrt. V Rusku pak nemá žádné příbuzné ani zajištěné bydlení, takže tam nedostane povolení ke vstupu. Nejraději by se vrátila do Estonska, na jehož dnešním území se narodila, ale to ji nebylo umožněno. K dotazu na příbuzné uvedla, že její dcera studuje ve Švédsku.

[12] Dne 11. 3. 2010 dále Ministerstvo vnitra vydalo závazné stanovisko, podle nějž je možné vycestování stěžovatelky do země posledního trvalého pobytu (tj. do Uzbekistánu), a cizinecká policie vydala rozhodnutí o správním vyhoštěním stěžovatelky s tím, že stanovila na 5 let dobu, po kterou ji nelze umožnit vstup na území České republiky. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaná uvedla, že je důvodné nebezpečí, že by stěžovatelka mohla při pobytu na území ČR závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Toho se již v minulosti dopustila opakovaným porušením pobytového režimu stanoveného v zákoně o pobytu cizinců a v zákoně o azylu a dále svým jednáním, kterým došlo ke „zneužití práva“. Zároveň cizinecká policie rozhodla o zajištění stěžovatelky za účelem správního vyhoštění. V odůvodnění posledně zmíněného rozhodnutí žalovaná obdobně konstatovala, že se stěžovatelka v minulosti opakovaně dopustila jednání, která jsou neslučitelná s citovanými zákony, a že je důvodné podezření, že by se shodného jednání mohla dopustit i v budoucnu. Dle správního orgánu je na místě rovněž obava, že by stěžovatelka mohla mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Konečně také je stěžovatelka vedena v evidenci nežádoucích osob v informačním systému smluvních států.

[13] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti předně namítla, že rozhodnutí správního orgánu není dostatečně odůvodněno, je nesrozumitelné, nemá oporu ve spisovém materiálu a že správní orgán nesprávně vyhodnotil, že by mohla při pobytu na území ČR závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Stěžovatelka však tyto své námitky sama formulovala

spíše vágně a obecně (tvrzeními typu „*správní orgán nesprávně posoudil skutkovou podstatu*“ apod.), k jejich shrnutí viz bod [7] výše. V řízeních probíhajících podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), ovládaných dispoziční zásadou, je přitom artikulace konkrétních výtek vůči postupu správního orgánu, respektive krajského soudu v případě podání kasační stížnosti proti jeho rozhodnutí, klíčová. K námitkám stěžovatelky lze nicméně uvést alespoň následující.

[14] K námitce, že rozhodnutí omezit na poměrně významnou dobu svobodu člověka, který se nedopustil žádného trestného činu, je nezákonné, Nejvyšší správní soud v obecné rovině konstatuje, že takové omezení výslovně připouští jak zákon o pobytu cizinců, tak Evropská úmluva, které se stěžovatelka dovolává [srov. čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy]. Právě proto, že se jedná o podstatný zásah do základních práv dané osoby, však judikatura správních soudů již v minulosti dovodila, že skutečnost, že s cizincem bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, nemůže sama o sobě odůvodnit jeho zajištění. Rozhodnutí o zajištění cizince vydává policejní orgán v časové tísni, což s sebou jistě nese určité zestručnění odůvodnění takového rozhodnutí, určité konkrétní skutečnosti odůvodňující jeho zajištění však uvést musí (stejně jako v řízení trestním při rozhodnutí o vzetí do vazby). Takovými skutečnostmi může být především to, že cizinec v minulosti hrubým způsobem porušil zákon o pobytu cizinců, a dále případy, kdy je evidován v evidenci nežádoucích osob (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, č. j. 4 Azs 235/2005 - 60).

[15] Dalším důležitým aspektem ochrany cizinců před případným nezákonným postupem správních orgánů při jejich zajišťování je požadavek, aby zbavení osobní svobody podléhalo rychlému soudnímu přezkumu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2009, č. j. Aprk 12/2009 - 29).

[16] Městský soud v daném případě přezkoumal rozhodnutí o zajištění stěžovatelky, učinil tak v relativně krátké době po podání žaloby a své závěry shrnul do podrobně odůvodněného rozsudku. Nejvyšší správní soud přitom jeho závěry považuje za přesvědčivé. Není sporu o tom, že stěžovatelka poté, co se vzdala v České republice uděleného humanitárního azylu, odcestovala bez patřičného povolení do Švédska, kde opětovně požádala o azyl. Tímto se dopustila nejen porušení předpisů regulujících pohyb příslušníků třetích zemí uvnitř tzv. schengenského prostoru, zároveň projevila značně účelový přístup k institutu mezinárodních ochrany. Nyní je tak vedena v evidenci nežádoucích osob a je nežádoucí osobou zařazenou do informačního systému smluvních států, což by již samo o sobě byly důvody k vydání rozhodnutí o zajištění cizince podle § 124 zákona o pobytu cizinců [v době rozhodování žalované § 124 odst. 1 písm. b) a c) cit. zákona]. Žalovaná a městský soud uvedené jednání zároveň označily za závažné porušení veřejného pořádku, tedy za jednání, které představovalo další zákonný důvod pro zajištění [§ 124 odst. 1 písm. a) téhož zákona]. Stěžovatelka vůči těmto závěrům namítala pouze velice obecně, že ani jeden z rozhodujících orgánů dostatečně nezkoumal její situaci apod. Nejvyšší správní soud je však nucen konstatovat, že ani stěžovatelka sama „svou situaci“ v žádném dosavadním řízení (tj. v řízení před žalovanou, před městským soudem, ani před

zdejším soudem) blíže nevysvětlila. Za těchto okolností Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než ztotožnit se s uvedenými závěry městského soudu.

[17] Stěžovatelka dále namítla, že zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců neplní v jejím případě svůj účel, neboť ji jako osobu bez státní příslušnosti nebude možné vyhostit (blíže viz bod [6] výše). K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že ve svém rozsudku ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 - 61, sice konstatoval, že *„je třeba trvat na tom, aby správní orgány při rozhodování o zajištění cizince zvážily, zda je výkon správního vyhoštění alespoň potenciálně možný.*“ Z toho však nelze dovozovat, jak *de facto* činí stěžovatelka, že je nutné postavit najisto, že vyhoštění cizince zajišťovaného podle uvedeného ustanovení bude skutečně možné. Postačí posouzení potenciality vyhoštění. Ostatně, jak již bylo uvedeno výše, rozhodnutí o zajištění cizince je rozhodnutím přijímaným správním orgánem v časové tísni, striktní lhůty jsou od 1. 1. 2011 stanoveny také pro soudní přezkum takového rozhodnutí. Je tedy zřejmé, že ani správní orgán, ani soud nemají v těchto řízeních prostor k podrobnějšímu posouzení dané otázky.

[18] V případě stěžovatelky existovaly pochyby o tom, zda bude možné rozhodnutí o jejím správním vyhoštění vykonat, avšak jak správně uvedl městský soud, Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti neobsahuje absolutní zákaz vyhoštění takových osob. Např. podle čl. 31 odst. 3 uvedené úmluvy poskytnou smluvní státy „*osobě bez státní příslušnosti přiměřenou dobu, během níž by usilovala o legální přijetí do jiné země. Smluvní státy si vyhrazují právo použít během této doby taková vnitřní opatření, jaká mohou považovat za nezbytná.*“ Úmluva tedy předjímá situaci, kdy se osoba bez státní příslušnosti nachází v zemi, která ji hodlá vyhostit. Podle úmluvy je v takovém případě povinností dané země poskytnou této osobě prostor k zajištění možnosti vycestovat do jiné země. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší předjímat, zda některá země bude ochotná stěžovatelku přijmout. Nelze však ani *a priori* tvrdit, jak činí stěžovatelka, že její vycestování z České republiky objektivně možné není.

[19] Jak navíc plyne ze správního spisu, stěžovatelka v rámci správních řízení vedených s ní v minulosti na území České republiky figurovala po určitý čas jako občanka Ruské federace, po většinu času pak jako občanka Uzbekistánu. Totožnost stěžovatelky přitom byla ověřována pouze na základě jejích čestných prohlášení, protože již při jejím prvním vstupu na území České republiky v roce 2005 nedisponovala žádným cestovním dokladem. Také nyní se jedná pouze o tvrzení stěžovatelky, které není dokládáno byť jen uvedením důvodu, pro nějž o své poslední státní občanství měla přijít. Je tedy otázkou, zda se nejedná toliko o účelové tvrzení a zda lze stěžovatelku skutečně označit za osobu bez státní příslušnosti ve smyslu citované úmluvy, tedy za „*osobu, kterou žádný stát podle svých právních předpisů nepovažuje za svého občana.*“ (čl. odst. 1 Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti). Jestliže by Nejvyšší správní soud připustil konstrukci stěžovatelky, že k nemožnosti zajistit cizince podle § 124 zákona o pobytu cizinců postačí, aby tento tvrdil, že je osobou bez státní příslušnosti, pak by z daného ustanovení učinil mrtvou literu, neboť takovým tvrzením by se mohl „bránit“ každý zajišťovaný cizinec.

IV.

[20] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatelky nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední

povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[21] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[22] Žalobkyni byla ustanovena zástupkyní advokátka; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 8, § 120 s. ř. s.). Výše odměny advokátky byla stanovena podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, a to za tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, studiu spisu u Městského soudu v Praze a v písemném podání týkajícím se věci samé ze dne 5. 4. 2011, tedy ve výši 3 x 2100 Kč, a jako náhrada hotových výdajů ve výši 3 x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. b), d), f), § 13 odst. 3 citované vyhlášky], celkem 7200 Kč. Advokátce byla dále přiznána odměna 600 Kč jako náhrada za čas promeškaný jízdou k městskému soudu ke studiu spisu [dle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] a 839 Kč jako náhrada za jízdné vozidlem na trase Mladá Boleslav - Praha a zpět. Protože ustanovená advokátka je plátkyní daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 1728 Kč, odpovídající dani, kterou je advokátka povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Ustanovené advokátce se tedy přiznává náhrada nákladů v celkové výši 10 367 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 29. června 2011

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu