

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Jana Vyklického ve věci žalobce: **G. Ch.,** zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem AK Čechovský & Václavek a partn., se sídlem v Praze 1, Václavské náměstí 21, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, odbor cizinecké policie,** se sídlem Praha 8, Křižíkova 12, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2011, č.j. 5 A 59/2011 – 28,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Žalovanému **se** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

(1) Včas podanou kasační stížností napadl žalobce shora uvedený rozsudek, kterým Městský soud v Praze (dále jen městský soud) zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 3. 2011, č.j. KRPA-18743/ČJ-2011-000022 (dále rozhodnutí o zajištění). Tímto rozhodnutím byl dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. v platném znění žalobce zajištěn za účelem správního vyhoštění, doba zajištění byla stanovena na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody, tedy od 24. 3. 2011.

(2) Správní orgán vycházel ze zjištění, že žalobce se při kontrole hlídkou policie prokazoval padělaným osobním dokladem na jméno jiné osoby, doklad byl odbornou expertízou označen za celkový padělek občanského průkazu Slovenské republiky. Takovým jednáním se žalobce, dle žalovaného, dopustil hrubého porušení povinností dle zákona o pobytu cizinců. To bylo umocněného dalším společensky nebezpečným jednáním žalobce, spočívajícím v tom, že nesplnil povinnost vycestovat z území České republiky podle rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 20. 1. 2005 (č.j. SCPP-117/OV-II-2005) na dobu 5 let. Správní orgán se vypořádal se skutečností, proč vůči žalobci nevyužil mírnější opatření dle § 123b nebo § 123c citovaného zákona č. 326/1999 Sb. Poukázal na to, že žalobce projevil neúctu k právu České republiky a potvrdil obavy z nebezpečí dalšího skrývání se na území republiky, jak je zřejmé z vystupování pod cizí identitou a dlouhodobého pobytu na území republiky v rozporu s tím, že byl správním rozhodnutím vyhoštěn. Přiměřenost lhůty k zajištění byla srozumitelně vysvětlena odkazem na složitost přípravy realizace vyhoštění.

Argumentace Městského soudu v Praze

(3) Městský soud podle napadeného rozhodnutí vycházel ze zjištění, obsažených již v rozhodnutí správního orgánu. Na základě takto zjištěných skutečností dovodil, že všechny podmínky k zajištění žalobce byly splněny. Žalobci bylo dne 24. 3. 2011doručeno oznámení o zahájení řízení za účelem správního vyhoštění. Předcházející jednání žalobce (vystupování pod cizí identitou s padělaným osobním dokladem, ignorování platného rozhodnutí o dlouhodobém vyhoštění) prokazuje míru pravděpodobnosti opakování žalobcova protiprávního jednání a tak vylučuje užití mírnějších zajišťujících opatření dle § 123b/ a c/ zákona č. 326/1999 Sb. v platném znění. Ostatně proti tomuto závěru policie v žalobě žalobce námitku neuplatnil. V rozhodnutí o zajištění vycházel správní orgán z (dostatečných) podkladů, opatřených úřední činností před vydáním zmíněného rozhodnutí. Nelze přitom přehlédnout, že rozhodnutí o zajištění je prvým úkonem v řízení.

(4) Městský soud nepřehlédl žalobcovu námitku, že oznámení o zahájení řízení a rozhodnutí o zajištění za účelem správního vyhoštění pocházejí z téhož dne. Před soudem dokonce žalobce zmínil pochybnost, zda v okamžiku předání rozhodnutí o zajištění mu již bylo oznámení o zahájení řízení doručeno. Městský soud ale nepovažuje uvedenou námitku za rozhodující se závěrem, že i za současného doručení obou listin je podmínka § 124 odst. 1 citovaného zákona splněna.

(5) Městský soud rovněž, na základě uvedených skutečností, konstatoval a vysvětlil, proč považuje krajní prostředek zajištění žalobce za přiměřené opatření a podmínky jeho užití za splněné.

Argumentace kasační stížnosti

(6) Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu pro nezákonnost a nesprávnost v závěrech o (A) přiměřenosti přijetí krajního opatření zajištěním, dále (B) v úvaze o splnění základní podmínky rozhodnutí o zajištění, totiž předcházejícího doručení oznámení o zahájení řízení. Konečně (C) namítl, že rozhodnutí o zajištění žalobce je

založeno na „nedostatečně zjištěném stavu věci“, resp. na důkazech, které jako důkaz sloužit nemohou. Zdůraznil rovněž ústavní rozměr tohoto případu (D), dopad přezkoumávaného správního rozhodnutí na chráněné právo na osobní svobodu žalobce a soudu i správnímu orgánu vytkl, že ani z tohoto hlediska nepřihlédl dostatečně k povaze opatření dle § 124 odst. l zákona o pobytu cizinců.

(7) Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila, o možnosti se vyjádřit byla informována přípisem soudu, doručeným spolu s kopií kasační stížnosti dne 19. 5. 2011.

Argumentace Nejvyššího správního soudu

(8) Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou (C), tedy „nedostatečně zjištěným stavem věci resp. použitím důkazů, které soud použít nemohl“. Považuje za významné v tomto bodě zdůraznit distinkce řízení před správním orgánem o přijetí nějakého omezujícího opatření pro zajištění správního vyhoštění cizince a případného následného řízení o přezkoumání takového rozhodnutí – zde žalobou dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

(9) Žalobce se mýlí, pokud neúplnost důkazního řízení v uvedeném smyslu vztahuje již k rozhodnutí správního orgánu o zajištění žalobce. Třeba souhlasit s názorem městského soudu v napadeném rozsudku, že (samotné) rozhodnutí o zajištění je počátečním úkonem v řízení (je druhým úkonem po doručení oznámení o zahájení tohoto řízení), takže mu ani žádné důkazní řízení předcházet nemůže. Svojí povahou se jedná o rozhodnutí, které je založené na důvodném předpokladu existence a významu skutečností, tvořících jeho podstatu.

(10) Taková situace není v českém právním řádu neznámá. Například v řízení o vazbě obviněného, byť z hlediska dopadu na chráněný zájem osobní svobody a postavení obviněného v trestním a cizince ve správním řízení, existují významné odchylnosti, se trestní řád také spokojí s existencí „důvodné obavy“ z nějakého zákonem popsaného jednání obviněného (uprchne, bude se skrývat, ovlivňovat svědky, opakovat trestnou činnost). Takové rozhodnutí nemá ovšem nic společného s rozhodnutím o vině a následné řízení také může dospět ke zprošťujícímu rozhodnutí. Povahu vazebního rozhodnutí, nezbytného pro zajištění zákonem definovaného účelu trestního řízení a pro ochranu dalších demokratických zájmů, byť dočasně omezujícího chráněné svobody člověka, logicky provází zákon (č. 82/1998 Sb.), pamatující na případné odškodnění obviněného za nedůvodnou vazbu. K nedůvodnému uvalení vazby může dojít, uvalení vazby ovšem nesmí představovat svévolný úkon veřejné moci a naopak musí reagovat na skutečnost, která se reálně stala a nasvědčuje zákonem předvídanému porušení zákona. Vždy musí existovat přiměřený prostředek nápravy, a to buď v podobě přezkoumání vazebního rozhodnutí nadřízeným soudem a (nebo) v náhradě škody třeba v případech zprošťujících rozhodnutí.

(11) Jiný příklad, ještě víc připomínající úpravu správního vyhoštění, představuje trest vyhoštění (§ 80 trestního zákoníku zákon č. 40/2009 Sb.) a jeho výkon podle § 350b a § 350c trestního řádu (zákon č.141/1961 Sb. v platném znění). Právní úprava správního a trestního vyhoštění je formálně takřka identická a rovněž její materiální znaky jsou velmi podobné.

(12) Je tedy logické, že také v řízení o zajištění cizince musí mít správní orgán, před rozhodnutím o zajištění cizince podle § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., k dispozici dostatečné podklady pro závěr, že obava z nezákonného jednání cizince je důvodná. A tak tomu nepochybně v dané věci bylo, neboť katalog pochybení žalobce je v daném směru pestrý a přesvědčivý. Logicky, jestliže rozhodnutí o zajištění cizince představuje počáteční úkon řízení, mohou mít takové podklady původ jen v operativní předprocesní etapě činnosti policie a dalších orgánů. Mimochodem, vystupování pod cizí identitou s využitím padělané veřejné listiny může představovat, podle okolností, až trestný čin (§ 348 trestního zákona), jehož spáchání se může dopustit i cizí státní příslušník a dokonce mimo území republiky (§ 7 trestního zákona, zásada ochrany a univerzality).

(13) Nicméně skutková situace, nepochybně vyplývající i tak ze všech stadií dosavadního řízení, nevyvolává pochybnost o jednání žalobce a jeho souvislostech. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že listiny, ze kterých správní orgán usoudil na existenci důvodu pro rozhodnutí o zajištění žalobce pro účely jeho správního vyhoštění, jsou dostatečné.

(14) Žalobce se formálně v kasační stížnosti explicitně nedovolává žádného ustanovení zákona, z hlediska zkoumané námitky se ovšem nepochybně jedná o důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Faktická zjištění správního orgánu sám žalobce nezpochybňoval, pouze namítal, že listiny nelze použít, neboť vznikly před zahájením řízení.

(15) Takový důvod však neobstojí. Správní orgán vycházel ze skutečnosti, dostatečně podložené listinami a zjištěním při výkonu vlastní kompetence, tedy rovněž v souladu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a své rozhodnutí také logicky a korektně zdůvodnil odkazem na listiny, které opravdu existují. Nedopustil se tedy žádné „vady řízení“, pro kterou by měl městský soud rozhodnutí zrušit.

(16) V tomto smyslu lze odkázat i na judikaturu krajských soudů (třeba rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 2. 2008, č. j. 57 Ca 103/2007 – 41*: Zajištění cizince podle § 124 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je přípustné jen tehdy, pokud je cizinec starší patnácti let, bylo mu doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění a jsou zjištěny konkrétní skutečnosti, v nichž jsou spatřovány ve smyslu § 124 odst. 1 citovaného zákona důvody pro zajištění cizince. Tyto konkrétní skutečnosti musí být v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu konstatovány, musí být dostatečným podkladem pro odůvodnění některého z nebezpečí uvedeného v citovaném ustanovení a musí být individualizovány k osobě konkrétního cizince, aby se proti nim mohl účinně bránit).* Dodejme, že bránit se cizinec může žalobou dle § 65 odst. 1 s. ř. s., případně i podle § 200o občanského soudního řádu, zatímco obrana před rozhodnutím správního orgánu nepředstavuje relevantní podmínku rozhodnutí.

(17) Po tomto závěru se Nejvyšší správní soud obrací k námitce (A), týkající se přiměřenosti zajištění žalobce podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. v platném znění. V tomto případě jde o důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ani tuto námitku nelze považovat za důvodnou. Přiměřeně již správní orgán a poté městský soud konstatují v souladu se skutečností, že jednání žalobce naopak takový zákrok vyžaduje. Je toho dost, co činí žalobcův případ zvlášť závažným. Předstírání cizí identity, používání zfalšované veřejné listiny, ignorování (maření) úředního rozhodnutí a vůbec pohrdání

právem České republiky jsou skutečnosti, naplňující i podmínky prohlášení žalobce za nežádoucí osobu ve smyslu § 154 odst. 1, 2 zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky. Popsané jednání žalobce významně ohrožuje bezpečnost a veřejný pořádek a tím nepochybně jiné legitimní zájmy dalších osob. Nelze také přehlédnout, že žalobce se nezákonného jednání dopouští opakovaně, tedy nelze spoléhat na to, že od takového jednání upustí. Zajištění takové osoby pro přesně definovaný cíl, zde správní vyhoštění, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto (rozhodnutí ze dne 20. 1. 2005, č.j. SCPP-117/OV-III-2005) se tak jeví naopak jako zcela vhodné a přiměřené opatření, zatímco jiná, mírnější, opatření z tohoto hlediska zjevně dostatečná nejsou.

(18) V té souvislosti zdůrazňuje Nejvyšší správní soud, že rozhodnutí o zajištění žalobce obstojí i v testu jeho eurokonformity. Správní orgán i městský soud v souladu s úvodními ustanoveními tzv."návratová směrnice" /směrnice 2008/115/ES/ rozhodly o zajištění žalobce v duchu úvodních ustanovení směrnice *„Zajištění je odůvodněno pouze pro přípravu navrácení či pro výkon vyhoštění a pouze v případě, že by uplatnění mírnějších donucovacích opatření nebylo dostatečně účinné"*. Obdobně také čl. 15 odst. 1 citované směrnice, podtrhující navíc i princip časové přiměřenosti zajištění, která rozhodně v projednávaném sporu nebyla zpochybněna. Již bylo vyloženo, proč počínání žalobce v minulosti i současnosti vylučuje spoléhat se na užití mírnějších opatření.

(19) Řešení případu vzhledem k jeho faktickým okolnostem je konformní i vůči čl. 5 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (*„Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů .. . v souladu s řízením stanoveným zákonem ... f) zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo... proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání"*). Ve vztahu k řadě protiprávních činů žalobce se jedná právě o takový případ. I v tomto kontextu představuje zajištění pro účel vyhoštění přiměřený prostředek dosažení legitimního cíle při maximálních ohledech na práva žalobce.

(20) Důvodná není ani námitka (B), představující rovněž důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z ustanovení § 124 odst. 1, věty prvé zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky nelze žalobcem učiněný výklad explicitně dovodit. Podmínkou pro rozhodnutí o zajištění cizince je doručení oznámení o zahájení takového řízení. Obojí se nepochybně stalo dne 24. 3. 2011 v 10,30 hod. a již tím je zmíněná podmínka splněna. V dané věci nelze navíc přehlédnout, že v textu rozhodnutí o zajištění žalobce je doručení oznámení o zahájení tohoto řízení žalobci již zmíněno. Oznámení se ve spisu správního orgánu nachází na č. l. 17, rozhodnutí o zajištění žalobce na č. l. 25. Z toho lze logickou úvahou dovodit, že k doručení oznámení o zahájení tohoto řízení došlo dříve, než bylo uvedené rozhodnutí žalobci doručeno.

(21) V námitce (D), týkající se lidskoprávního rozměru případu, se žalobce dovolává judikatury Ústavního soudu /obecně, bez identifikace konkrétního rozhodnutí/, Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 12/2009, 6 As 5/2010, případně Nejvyššího soudu ve věci 4 Azs 235/2005), obsahující definici *institutu zajištění cizince jako mimořádného institutu, který umožňuje ...zasáhnout do ústavně chráněného práva na osobní svobodu, zaručeného čl. 8 Listiny základních práv a svobod...* Ani z těchto rozhodnutí ovšem nelze dovodit, že omezení takových práv je vyloučeno. Přirozeně, může k němu dojít, ale

jen za zákonem upravených podmínek a při zdrženlivém restriktivním výkladu takové možnosti. To je postoj, souladný nejen s úpravou dle Listiny, nýbrž také v souladu s úpravou práva ES.

(22) Naznačené kautely jsou Nejvyššímu správnímu soudu dobře známé a jsou také respektovány. Nicméně je třeba zdůraznit, že základní práva nelze chápat absolutně a subjektivisticky a ospravedlňovat jejich existencí porušování nebo ignorování právního řádu a zvyklostí demokratické společnosti, pravidel jejího fungování v zájmu ostatních lidí, včetně ochrany jejich zvláště chráněných práv.

(23) Problematikou ústavní konformity institutu zajištění cizince pro účel jeho vyhoštění dle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se zabýval Ústavní soud v rozhodnutí pléna sp. zn. Pl. ÚS 10/08 ze dne 12. 5. 2009. Rozhodnutí Ústavního soudu ČR, primárně zaměřené na posouzení ústavnosti tohoto institutu z hlediska principu rovnosti, nicméně srozumitelně konstatuje, že *„...žádné ze základních práv a svobod stanovených listinou nestanovuje právo cizince na pobyt na území České republiky“* a dále odkazuje na čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva k této problematice, podle kterých *„...lze zbavení svobody podle čl. 5 Úmluvy ospravedlnit (také) probíhajícím vyhošťovacím ...řízením, které musí být vedeno s náležitou pečlivostí...nevyžaduje však, aby zbavení svobody bylo nezbytné“*.

(24) V rozhodovaném sporu jde právě o případ takového chování žalobce, které dosahuje intenzity, předpokládané v § 119 zákona o pobytu cizinců a z hlediska ochrany veřejného pořádku a pravidel fungování demokratické společnosti je nepřijatelné a nebezpečné. V té souvislosti poukazuje Nejvyšší správní soud na rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, č.j. 3 As 4/2010 - 151, ve kterém s maximálním ohledem na šetření práva na osobní svobodu jsou definovány limity omezení tohoto práva v případech tvrzeného narušení veřejného pořádku jednáním cizince. V citovaném rozhodnutí rozšířený senát NSS rozhodl, že *„Narušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky může být jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení ...chráněného zájmu společnosti. I v takovém případě je třeba zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlédnout k jeho celkové životní situaci“*. Hledisky hodnocení závažnosti a individualizace přijatého opatření se správní orgán důkladně zabýval a městský soud tuto argumentaci přejal. Ve vzájemné souvislosti byly hodnoceny popsané skutečnosti (předstírání identity, využívání padělku veřejné listiny, vyhýbání se dopadu pravomocného rozhodnutí) a jejich opakované páchání. Po celou dobu nic nebránilo žalobci vyhnout se kritizovaným omezením dobrovolným vycestováním z území České republiky a tak popsané jednání se všemi škodlivými dopady představovalo důsledně jeho volbu.

(25) Rovněž není pochyb o tom, že nebyly dotčeny ústavou chráněné zájmy žalobce způsobem, jakým městský soud odůvodnil své rozhodnutí. Žalobcem zmíněný nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (*Soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly. Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny.)* byl v tomto případě dostatečně respektován a jen podtrhuje, že soud i správní orgán měly uvedené povinnosti náležitě na vědomí.

(26) Podpůrně lze poukázat také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 – 61: *Nezbytným předpokladem pro rozhodnutí o zajištění cizince podle § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky je úvaha správního orgánu o tom, zda je vůbec možné rozhodnout o správním vyhoštění cizince a toto rozhodnutí vykonat.* Takovou úvahou se správní orgán zabýval (ostatně o vyhoštění žalobce již bylo rozhodnuto) a důvody srozumitelně v rozhodnutí uvedl a městský soud úvahu správního orgánu akceptoval.

(27) Z uvedených zjištění a závěrů plyne, že zajištění žalobce bylo ze všech sledovaných hledisek účelné a přiměřené a jako takové nezbytné (zároveň opodstatněné i s ohledem na lidská práva a základní svobody člověka) pro zamezení multiplikace nežádoucího účinku, zatímco mírnější prostředky k dosažení legitimního cíle stačit nemohou, když se žalobce ukrývá a opakovaně se dosažení legitimního cíle vyhýbá. Respekt k požadavku přiměřenosti zákroku veřejné moci byl naplněn tím, že dopad opatření na osobnostní právo žalobce byl omezen přiměřenou krátkou lhůtou zajištění.

(28) Důvodné tedy nejsou ani pochybnosti žalobce, týkající se ústavní konformity rozhodnutí o jeho zajištění pro účely správního vyhoštění. Rovněž eurokonformita rozhodnutí byla přiměřeně respektována.

(29) Závěrem proto Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost žalobce není v žádné části důvodná a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

(30) O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. Podle zásady úspěchu v řízení žalobce právo na náhradu nákladů řízení nemá a žalovanému nebyly přiznány, neboť mu při plnění jeho úředních povinností žádné výjimečné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 22. září 2011

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu