

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **T. G.**, zastoupen Mgr. Pavlem Čižinským, advokátem se sídlem Ječná 548/7, Praha 2, proti žalovanému: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, Inspektorát letiště Praha - Ruzyně**, se sídlem Aviatická 1050/16, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2011, č. j. 5 A 33/2011 – 18,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Ustanovenému zástupci stěžovatele – advokátovi Mgr. Pavlu Čižinskému – **se určuje** na odměně za zastupování a na náhradě hotových výdajů částka 4800 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce T. G. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2011, č. j. 5 A 33/2011 – 18, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2011, č. j. CPR-111-11/PŘ-2011-004112, kterým byl žalobce zajištěn za účelem správního vyhoštění podle ust. § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 3. 2011 (dále jen

„zákon o pobytu cizinců"), a doba zajištění byla stanovena na 180 dnů. Městský soud při rozhodování vyšel z toho, že podmínka existence pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění u žalobce byla splněna. Co se týče podmínky, že nepostačuje uložení zvláštního opatření, jedná se o alternativy, které nejsou dostupné komukoli, nýbrž jen cizinci, který splňuje určité podmínky. U žalobce nebylo možné zvláštní opatření použít, neboť žalobce nemá v České republice žádné místo pobytu a nemá ani dostatek peněz, aby mohl složit částku na náklady správního vyhoštění. Policie nemusí vydat zvláštní rozhodnutí o tom, že není možno použít zvláštní opatření. Zvláštní opatření musí být uplatněno před zajištěním cizince, ale jen za situace, kdy pro to cizinec splňuje podmínky. U cizince, který nemá na území ČR stálý pobyt ani nemá dostatek peněz, takové opatření použít nelze. Kromě toho je podmínkou pro uložení zvláštního opatření i to, aby uložení takového opatření neohrozilo správní vyhoštění; typicky i určitou důvěru. Taková důvěra bude oslabená vůči cizinci, který již v minulosti nerespektoval své povinnosti a svévolně opustil území. Co se týče podmínky naplnění některé ze skutkových okolností, pro kterou je na místě žalobce zajistit, žalovaný sice ve výroku neuvedl podle kterého konkrétního písmene ust. § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců kvalifikoval žalobcovo jednání; z odůvodnění, v němž žalovaný cituje obsah ustanovení, je však jasné, že jde o důvod podle § 124 odst. 1 písm. b) – tedy že u žalobce je dáno nebezpečí, že by mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Tento závěr žalovaný zdůvodnil tím, že žalobce přicestoval do České republiky již v roce 2008 s falešným pasem a bez řádného povolení k pobytu; proto mu bylo uděleno správní vyhoštění. Aniž vyčkal vydání rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, opustil Českou republiku a po nelegálních vstupech na území několika států dorazil do Norska, kde po dobu více než dvou let rovněž nezákonně pobýval. V Norsku má sestru, v České republice nikoho nemá a vrátil se sem jen proto, že jej norští policisté ujistili, že při dobrovolném návratu do České republiky nebude mít žádné problémy. Do Srí Lanky se rovněž vrátit nechce, protože je tam podle něj stále nebezpečno, i když válka již skončila. U žalobce je tedy dána důvodná obava, že by se dobrovolně nepodrobil rozhodnutí o správním vyhoštění. Neobstojí ani námitka, podle níž žalovaný měl vzít v potaz doplňkovou ochranu, která byla žalobci udělena v roce 2008, protože není vyloučeno, že důvody pro ni stále trvají. I pokud rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany nabylo právní moci, její platnost zanikla plynutím času – uplynutím doby oprávnění k pobytu uděleného osobě požívající doplňkové ochrany (žalobce se svým odchodem z pobytového střediska a z České republiky vzdal možnosti legálně pobývat na území jako žadatel o udělení mezinárodní ochrany – není oprávněn k pobytu na území). Závažnost důvodů, pro které bývá doplňková ochrana udělována, ještě neznamená, že by právo cizince, jemuž byla již jednou v minulosti doplňková ochrana udělena, nadále přetrvávalo v jakési latentní podobě a že by se orgány veřejné moci musely při zajištění cizince z úřední povinnosti zabývat tím, zda cizinec i v současnosti nepatří mezi osoby ohrožené ve státě původu vážnou újmou. Naopak – ten, komu byla doplňková ochrana udělena, musí sám dbát o svá práva, a spatřuje-li i nadále ve své zemi původu nebezpečí vážné újmy, musí požádat o prodloužení doplňkové ochrany, resp. požádat znovu o mezinárodní ochranu. Městský soud neshledal důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel") v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že nelze souhlasit s právním názorem policie i soudu, že zvláštní opatření nelze uplatnit u cizince, který v České republice nemá stálý pobyt a který u sebe nemá větší finanční obnos. Takový výklad diskriminuje méně majetné a méně usazené cizince a je v rozporu s úmyslem zákonodárce minimalizovat zásahy do osobní svobody cizinců. V případě stěžovatele je pak evidentní, že jakožto žadatel o azyl bude mít nyní nejen stálé místo pobytu (v přijímacím středisku nebo v pobytovém středisku) a bude mít dokonce povinnost se zde zdržovat. Bylo by tedy velmi vhodné opatření dle ust. § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel sice neměl dostatečné prostředky u sebe v hotovosti, ovšem mohlo mu být umožněno spojit se se svými příbuznými v Norsku, aby mu příslušnou částku půjčili. Policie stěžovateli tuto možnost vůbec nenabídla. Jelikož ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců používá formulaci „nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování“ (tj. sloveso „nepostačuje“, nikoliv sloveso „nelze uložit“), k uložení zvláštního opatření by mělo být přistoupeno buď vždy anebo alespoň zpravidla. Pouze v situaci, kdy uložení tohoto opatření nepostačuje k naplnění účelu zajištění, tj. uložené opatření nevedlo k cíli, tak lze cizince zajistit. Zajištění cizince, který se nedopustil žádného trestného činu a který pouze čelí hrozbě sankce za neoprávněný pobyt, tj. za pouhý přestupek, by mělo být omezeno na minimum. Účelem ust. § 123b a násl. zákona o pobytu cizinců je šetřit lidskou svobodu, ale také státní finance, které jsou nadužíváním institutu správního zajištění mrhány. Nelze proto souhlasit se závěrem, že u stěžovatele nebylo možno použít zvláštní opatření. Ani soud ani policie se vůbec nezabývaly délkou zajištění, kterou policie stanovila hned na samotné maximum. Ze srovnání s ust. § 125 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že policie by měla lhůtu stanovit tak, aby eventuální prodloužení bylo možné. Pro naprostou absenci důvodů pro tak dlouhou dobu zajištění měl soud rozhodnutí žalovaného zrušit i bez návrhu. Pokud jde o naplnění důvodu nebezpečí maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, pak toto nebezpečí předpokládá, že správní vyhoštění bude moci být uděleno a vykonáno, a to v dohledné době. Stěžovateli však již jednou byla doplňková ochrana udělena, a jelikož se situace na Srí Lance stále zásadním způsobem nezlepšila, lze očekávat, že stěžovateli bude třeba udělit doplňkovou ochranu i nyní. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Nejvyšší správní soud předně poznamenává, že se nemohl zabývat obecně vznesenou námitkou, že žalovaný nedostatečně odůvodnil, proč nepostačí uložení zvláštních opatření dle ust. § 123b zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel tímto totiž nijak nebrojí proti napadenému rozsudku, nýbrž proti správnímu rozhodnutí. Tato námitka tudíž nenaplňuje důvody podle ust. § 103 s. ř. s., a je proto podle ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná.

Nepřípustnou je také námitka nesprávnosti a diskriminačního charakteru právního názoru, že zvláštní opatření nelze uložit u osoby, která nemá v České republice stálé bydliště a která u sebe nemá větší finanční obnos, a že u stěžovatele naopak byly splněny podmínky pro uložení zvláštního opatření (existence stálého pobytu a možnost získat dostatečné finanční prostředky na finanční záruku). Správní orgán již v žalobou napadeném rozhodnutí uvedl, že z protokolu o vyjádření stěžovatele vyplývá, že tento nemá v České republice žádné příbuzné, ani známé a nemá zde zajištěno ubytování, tudíž zde nemá stálý pobyt, má pouze 400 Euro a není schopen přistoupit na podmínky ust. § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. V žalobě však stěžovatel k této části odůvodnění pouze namítl, že žalovaný nespecifikoval, které zvláštní opatření z § 123b zákona o pobytu cizinců chtěl v případě stěžovatele uplatnit, a měl o zvláštním opatření vydat rozhodnutí, pročež nelze tvrzení žalovaného o nemožnosti uplatnění opatření akceptovat jako dostatečné. Z uvedeného je zřejmé, že současná kasační námitka jde zcela mimo rámec dřívějších žalobních bodů. Na základě zásady *vigilantibus iura scripta sunt* lze proto po stěžovateli spravedlivě žádat, aby nesl nepříznivé následky spojené s neuplatněním uvedeného kasačního důvodu již v řízení o žalobě (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, č. 1743/2009 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, č. 419/2004 Sb. NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Tvrzená nesprávnost právního názoru, popř. hodnocení skutkových zjištění, přitom není důvodem, ke kterému by musel městský soud nebo Nejvyšší správní soud přihlédnout i bez námitky stěžovatele.

Podobně stěžovatel neuplatnil v řízení o žalobě ani námitku, že v žalobou napadeném rozhodnutí zcela chybí důvody pro stanovení délky zajištění. Oproti předchozí situaci však nyní stěžovatel namítá, že městský soud měl zrušit rozhodnutí žalovaného z úřední povinnosti pro nepřezkoumatelnost. Takovou námitku je nutno obecně připustit, nicméně její důvodnost závisí na tom, zda tvrzená nepřezkoumatelnost bránila městskému soudu v přezkumu rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů. V tomto směru je potřeba podotknout, že žádná ze žalobních námitek nesměřovala proti délce zajištění ani způsobu jejího stanovení a zdůvodnění. Krajský soud proto nemohl zrušit rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost, spočívající v absenci důvodů pro stanovení délky zajištění, neboť mu tato skutečnost nijak nebránila v přezkumu tohoto rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS, dostupné na www.nssoud.cz). Námitka stěžovatele, že měl městský soud zrušit rozhodnutí žalovaného z úřední povinnosti pro nepřezkoumatelnost, je proto nedůvodná.

Stěžovatel dále namítl, že nelze souhlasit se závěrem městského soudu, že u stěžovatele nebylo možno použít zvláštní opatření. Tento svůj závěr stěžovatel opřel vedle námitek, ke kterým nelze přihlížet (viz výše), také o interpretaci ust. § 124 odst. 1 a § 123b a násl. zákona o pobytu cizinců, podle níž má k uložení zvláštního opatření dojít vždy anebo alespoň zpravidla a podmínky omezování osobní svobody musí být interpretovány restriktivně.

Podle ust. § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[z]*vláštním opatřením za účelem vycestování cizince z území (dále jen „zvláštní opatření za účelem vycestování“) je*

a) povinnost cizince oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, každou jeho změnu oznámit následující pracovní den policii a pravidelně se osobně hlásit policii ve lhůtě stanovené policií, nebo
b) složení peněžních prostředků ve volně směnitelné měně ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním (dále jen „finanční záruka") 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 (dále jen „složitel")."

Podle ust. § 123b odst. 3 zákona o pobytu cizinců „[o] *druhu a způsobu výkonu zvláštního opatření za účelem vycestování rozhoduje policie. Při rozhodování o uložení zvláštního opatření policie zkoumá, zda jeho uložením neohrozí výkon správního vyhoštění, a přihlíží k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.*"

Podle ust. § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[p]*olicie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, pokud*
a) je nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek,
b) je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění,
c) cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění,
d) cizinec závažným způsobem porušil povinnost uloženou mu rozhodnutím o uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, nebo
e) je cizinec evidován v informačním systému smluvních států."

Nejvyšší správní soud zcela souhlasí se stěžovatelem v tom, že podmínky omezování osobní svobody musí být interpretovány restriktivně. Zajištění cizince musí být vyhrazeno pro případy, kdy skutečně nelze zajistit výkon správního vyhoštění jinými prostředky, například uložením 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. Z tohoto důvodu také zákon o pobytu cizinců v ust. § 123b odst. 3 stanoví, že policie zkoumá, zda uložením zvláštního opatření neohrozí výkon správního vyhoštění.

Uložení zvláštního opatření musí proto být upřednostněno před zajištěním cizince, nicméně pouze pokud lze předpokládat, že cizinec bude schopen splnit povinnosti plynoucí ze zvláštního opatření, a zároveň neexistuje důvodná obava, že by byl uložením zvláštního opatření ohrožen výkon správního vyhoštění. Nesplnění jednoho nebo druhého předpokladu jsou pak zcela samostatnými důvody pro učinění závěru, že „*nepostačuje*

uložení zvláštního opatření za účelem vycestování“ ve smyslu ust. § 124 zákona o pobytu cizinců. Ke shodnému závěru dospěl také městský soud, když v napadeném rozsudku uvedl následující: „*U cizince, který nemá na území ČR stálý pobyt ani nemá dostatek peněz, takové opatření použít nelze. Kromě toho je podmínkou pro uložení zvláštního opatření i to, aby uložení takového opatření neohrozilo správní vyhoštění; typicky* [i] *určitou důvěru.*“ Výklad ust. § 123b a 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ze strany městského soudu proto považuje Nejvyšší správní soud za správný. V důsledku toho nemůže být důvodná ani námitka, že nesprávnost tohoto výkladu, která byla vyvrácena, vedla k nesprávnosti závěru, že u stěžovatele nebylo možno použít zvláštní opatření.

Stěžovatel dále namítá, že zajištění z důvodu podle ust. § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tedy pro nebezpečí zmaření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, předpokládá, že správní vyhoštění bude moci být uděleno a vykonáno, a to v dohledné době. Podle stěžovatele je zásadní otázka, zda byl důvod zajištění u něj dán, když lze očekávat, že mu bude udělena doplňková ochrana, neboť mu již byla jednou udělena a situace na Srí Lance se stále podstatným způsobem nezlepšila.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu městský soud nepochybil ani při posuzování této námitky. Obecně sice platí, že předpokladem pro zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je alespoň potenciální možnost vydání a výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, nicméně v minulosti udělená a již zaniklá doplňková ochrana překážku pro výkon správního rozhodnutí představovat nemůže. Doplňková ochrana je udělována na dobu určitou a uplynutím této doby zaniká (ust. § 18 písm. d/ zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů). Cizinec však může i opakovaně žádat o její prodloužení, ovšem nejpozději 30 dnů před uplynutím doby, na niž byla doplňková ochrana udělena (ust. § 53a odst. 4 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů). Povinnost cizince dbát svých práv v dané lhůtě je zcela legitimní, a pokud tak nečiní, nelze mít za to, že v jeho případě doplňková ochrana nadále ve skryté podobě přetrvává a brání výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění a tím i zajištění cizince za účelem správního vyhoštění. Nutno podotknout, že rozhodnutí o zajištění stěžovatele bylo vydáno 12. 1. 2011 a jeho doplňková ochrana skončila dne 13. 8. 2009, tedy více než rok před zajištěním. Je proto nutno považovat za správný názor městského soudu, že žalovaný nepochybil, když nepřihlédl ke stěžovateli dříve udělené a již zaniklé doplňkové ochraně.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

V řízení byl stěžovateli ustanoven zástupcem advokát Mgr. Pavel Čižinský, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl o jeho odměně a náhradě hotových výdajů. Podle ust. § 9 odst. 3 písm. f), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. b) a d) a odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, mu byla určena odměna v částce 4200 Kč (2 x 2100 Kč za 2 úkony právní služby – převzetí věci a příprava zastoupení včetně studia spisu a podání kasační stížnosti) a podle ust. § 13 odst. 3 citované vyhlášky náhrada hotových výdajů v částce 600 Kč (2 x 300 Kč). Celková částka odměny a náhrady hotových výdajů ustanoveného zástupce tak činí 4800 Kč.

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

V Brně dne 15. července 2011

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu