

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **T. V.,** zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 21, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, Odbor cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort,** se sídlem Křižíkova 12, Praha 8, proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 4. 2011, čj. KRPA-21466/ČJ-2011-000022, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2011, čj. 11 A 83/2011 - 27,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2011, čj. 11 A 83/2011 - 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

1. Rozhodnutím žalované ze dne 5. 4. 2011, čj. KRPA-21466/ČJ-2011-000022, byl žalobce podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), zajištěn za účelem správního vyhoštění. Doba zajištění přitom stanovena na 90 dnů od okamžiku omezení osobní svobody.

II.

2. Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 20. 5. 2011, čj. 11 A 83/2011 - 27, zamítl.

3. Městský soud na základě spisového materiálu žalované a obsahu soudního spisu dovodil, že žalobce svým jednáním vědomě a hrubě porušil zákon o pobytu cizinců. S odkazem na judikaturu správních soudů uzavřel, že chování žalobce mohlo vzbudit u žalované důvodnou obavu, že by žalobce mohl mařit či ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

4. Rozhodnutí o zajištění bylo podle městského soudu založeno výlučně na osobním jednání žalobce, který opakovaně a dlouhodobě prokazoval neúctu k veřejnému pořádku České republiky, čímž dostatečně závažně ohrozil základní zájem společnosti na respektování právního řádu. Tyto okolnosti podle městského soudu umožnily žalované dospět k závěru, že mírnější donucovací opatření dle § 123b zákona o pobytu cizinců by byla neúčinná a nedostačující, neboť nebyla záruka, že by cizinec z území České republiky vycestoval. Úvahy žalované ohledně aplikace uvedeného ustanovení shledal městský soud správnými, jejich odůvodnění považoval za dostačující.

5. Dále městský soud konstatoval, že je vždy na správním úřadu, aby ve svém rozhodnutí vymezil pojem závažného narušení veřejného pořádku a přesvědčivě zdůvodnil, zda zjištěný skutkový stav lze pod tento pojem podřadit. V daném případě soud připustil určité zestručnění odůvodnění s tím, že je třeba vzít v úvahu časovou tíseň žalované při vyhotovování rozhodnutí. Městský soud proto uzavřel, že žalovaná uvedla veškeré skutečnosti opravňující ji k zajištění žalobce, které také řádně odůvodnila.

6. Městský soud nepřisvědčil žalobci, že žalovaná neprověřila jeho tvrzení, podle nějž má žalobce na území České republiky přítelkyni a nezletilé dítě, s nimiž žije ve společné domácnosti. Soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 2 As 22/2006 - 135, podle kterého není na místě zabývat se v rozhodnutí o zajištění cizince námitkami ohledně příbuzných a osob blízkých. K tomu doplnil, že případný zásah do soukromého či rodinného života měl být předmětem řízení o správním vyhoštění.

7. Dále městský soud přezkoumal také závěr žalované, že v řízení o zajištění cizince není nutné postupovat dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a proto na ně nemusí být kladeny takové nároky, jaké správní řád vyžaduje pro jiná řízení. Pokud žalobce namítl, že jej žalovaná měla řádně vyslechnout a dát mu možnost se vyjádřit, bylo městskému soudu ze spisů zřejmé, že byl s žalobcem před vydáním rozhodnutí sepsán protokol o vyjádření, a byla mu tak dána možnost ke sdělení stanoviska. Bez ohledu na možnost aplikace správního řádu tedy byla v posuzovaném případě procesní práva žalobce zachována.

8. Městský soud neshledal přiléhavou ani argumentaci, jíž žalobce v otázce mimořádnosti institutu zajištění cizince a podpůrné aplikace správního řádu odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Podle městského soudu byla citovaná rozhodnutí vydána na jiném skutkovém podkladě. Pokud žalobce odkázal na rozhodnutí městského soudu, ve kterém byla řešena otázka posouzení úvahy správního orgánu o možné aplikaci §

123b zákona o pobytu cizinců, městský soud podotkl, že tvrzení žalobce o podání návrhu na uložení zvláštního opatření u žalované bylo v rozporu s obsahem spisového materiálu.

9. Konečně se městský soud neztotožnil s názorem žalobce, že rozhodnutí žalované zasáhlo do jeho práva na svobodu pohybu. Uvedl, že zajištění cizince dle § 124 zákona o pobytu cizinců ani takovým zásahem být nemůže. Závěrem soud poznamenal, že v případě cizinců je právo svobodně se pohybovat na území státu podmíněno jejich legálním pobytem.

III.

10. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti je však zřejmé, že se stěžovatel domáhá zrušení rozhodnutí městského soudu také z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.

11. Stěžovatel měl za to, že v jeho případě nedošlo k tak intenzivnímu porušení zákona, aby bylo možné *a priori* vyloučit aplikaci mírnějších donucovacích opatření a rovnou uskutečnit tak radikální krok, jakým je zbavení osobní svobody. V té souvislosti namítl, že žalovaná odůvodnila své rozhodnutí velmi paušálně. V části týkající se aplikace zvláštních opatření navíc žalovaná rozhodla nezákonně a nepřezkoumatelně a opatření zamítla jen s tím, že jednání stěžovatele bylo natolik závažné, že taková opatření nebylo možné vůbec využít. Stěžovatel uvedl, že podle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je správní orgán povinen primárně zkoumat, zda je pro účely řízení o správním vyhoštění nutné zabývat se zajištěním cizince, a poté zvážit, zda by nepostačovalo uložení zvláštního opatření za účelem vycestování. Žalovaná tuto možnost bez dalšího vyloučila, přestože jí bylo známo, že stěžovatel disponuje adekvátními finančními prostředky a pobývá na území České republiky ve společné domácnosti se svojí družkou a nezletilou dcerou.

12. Dále byl stěžovatel přesvědčen, že ačkoliv se na řízení o zajištění cizince podle § 124 zákona o pobytu cizinců nevztahuje správní řád, není možné klást na odůvodnění tak zásadního rozhodnutí podstatně nižší nároky. Podle jeho názoru je nezpochybnitelné, že řízení dle § 124 zákona o pobytu cizinců musí mít vazbu na určitá ustanovení správního řádu, a to zejména na normy týkající se obsahové a formální struktury rozhodnutí. Zvláštní zákon, který vylučuje aplikaci správního řádu či některých jeho ustanovení, by totiž musel v opačném případě obsahovat vlastní procesní úpravu. Nadto nesmí být nikdo stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který zákon stanoví. Stěžovatel proto s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 5/2010 - 74, č. 2129/2010 Sb. NSS, vyslovil, že je zde dána minimálně subsidiární použitelnost správního řádu. Uvedený právní závěr zdůraznil v kontextu svého tvrzení o dlouhodobém sdílení společné domácnosti s občankou Vietnamu a jejich dítětem, kterým bylo vydáno povolení k trvalému pobytu. Na tomto místě stěžovatel dovodil, že žalovaná byla povinna řádně vyslechnout nejen jeho, ale případně i jeho družku, u které bylo možné ověřit pravdivost jeho tvrzení. Podle stěžovatele nemůže být relevantním důkazem o opaku informace získaná od sousedky, a to zvláště v situaci, kdy jej Policie České republiky zadržela na ulici, kterou uvádí jako místo společné domácnosti. Žalovaná se přitom nemohla zprostit své povinnosti zjistit skutečný stav věci s odkazem na časovou

tíseň, neboť relativně krátká doba na vyhotovení rozhodnutí o zajištění cizince nemůže být zneužívána pro ospravedlnění nedostatku důkazů či chybějícího odůvodnění.

13. Konečně stěžovatel označil za protiústavní argumenty městského soudu, že rozhodnutí o zajištění cizince nemůže zasáhnout do práva na svobodu pohybu, a že u cizince je podmínkou takového práva jeho legální pobyt na tomto území. S opětovným poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 2129/2010 Sb. NSS zdůraznil, že zajištění cizince je mimořádným institutem, který umožňuje zasáhnout do ústavně chráněného práva na osobní svobodu.

IV.

14. Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V.

15. Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

16. Kasační stížnost je důvodná.

17. Nejvyšší správní soud přisvědčil stížní námitce týkající se povinnosti žalované řádně ověřit tvrzení stěžovatele, že sdílí společnou domácnost se svojí přítelkyní a jejich nezletilou dcerou. Vycházel přitom z následujících zjištění z obsahu soudního spisu a ze spisového materiálu žalované.

18. Stěžovatel v žalobě mimo jiné namítl, že žalovaná byla povinna řádně ověřit pravdivost jeho tvrzení o společné domácnosti, a že relevantním důkazem o opaku nemohl být odkaz žalované na *„vytěžení“* sousedek. Městský soud se tímto žalobním bodem nezabýval věcně, a to s odůvodněním, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 22/2006 - 135 nejsou v řízení o zajištění cizince jeho případné rodinné poměry relevantní. Tento právní názor městského soudu napadl stěžovatel v kasační stížnosti, kdy v podstatě zopakoval svoji žalobní námitku o povinnosti žalované řádně prokázat nevěrohodnost tvrzení o společné domácnosti. Z odůvodnění napadeného správního rozhodnutí je zřejmé, že žalovaná se v závěru o nepravdivosti daného tvrzení opírala o výsledky pobytové kontroly.

19. Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že pobytová kontrola představuje úzce specializovanou a zcela specifickou kontrolu ze strany žalované, která při jejím provádění postupuje podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Při provádění kontroly musí žalovaná dodržovat mimo jiné i povinnosti související s pořizováním dokumentace, které jsou podle § 109 tohoto zákona vázány na sepsání úředního záznamu o provedených úkonech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2011, čj. 8 As 51/2011 - 68 a zde odkazovanou judikaturu). Zdejší soud však ze spisového materiálu žalované zjistil, že v posuzované věci nebyl o provedené pobytové kontrole pořízen jakýkoliv záznam. Žalovaná ve svém rozhodnutí nespecifikovala nejen datum konání předmětné kontroly, ale ani jména vyslechnutých osob. Žalovaná tedy opřela své rozhodnutí o skutečnosti, které neměly oporu ve spisovém

materiálu. Stěžovateli tímto postupem upřela možnost seznámit se s výsledkem pobytové kontroly, případně se k nim také vyjádřit.

20. Ač stěžovatel v žalobě na tuto vadu v řízení před žalovanou upozornil, městský soud rozhodnutí žalované pro tento důvodně vytýkaný nedostatek nezrušil. Stížní námitka opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je proto důvodná.

21. S ohledem na konkrétní okolnosti projednávané věci se Nejvyšší správní soud neztotožnil s argumentací městského soudu ohledně předmětné žalobní námitky. Nepravdivost tvrzení stěžovatele o sdílení společné domácnosti totiž žalovaná ve svém rozhodnutí označila také za důvod pro zajištění cizince, a to pro možnou neschopnost doručovat mu potřebné písemnosti. Brojil-li tedy stěžovatel proti závěru o nevěrohodnosti takového tvrzení v žalobě, městský soud se měl s touto námitkou vypořádat věcně. Na uvedený závěr přitom nemá vliv, zda je v řízení o zajištění cizince nutno zkoumat jeho rodinné poměry, neboť žalovaná založila své rozhodnutí mimo jiné i na předmětných skutkových zjištěních, která tak byla podkladem pro její rozhodnutí a vymezila tím i širší rámec přezkumu soudy. Nejvyšší správní soud nadto upozorňuje, že právní názor vyslovený v rozsudku čj. 2 As 22/2006 - 135 byl ještě před vydáním rozhodnutí městského soudu zpochybněn, protože předmětná právní otázka byla usnesením ze dne 11. 11. 2010, čj. 7 As 79/2010 - 134, postoupena k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

22. Nebyl-li v posuzované věci řádně zjištěn skutkový stav, ze kterého žalovaná při svém rozhodování vycházela, nemohl Nejvyšší správní soud posuzovat důvodnost dalších stížních námitek směřujících proti právnímu posouzení věci městským soudem, resp. žalovanou.

23. Nejvyšší správní soud shledal rozsudek městského soudu nezákonným, proto jej zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm městský soud rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí městský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně 29. listopadu 2011

JUDr. Jan Passer
předseda senátu