

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Rutsche v právní věci žalobce: **A. M.,** zast. Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Praha 1, Václavské nám. 21, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy,** Křižíkova 12, Praha 8, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 10. 2011, č.j. KRPA-46210/ČJ-2011-000022, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2011, č. j. 8 A 351/2011 - 20,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Ustanovenému advokátovi, Mgr. et Mgr. Marku Čechovskému, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 4.800 Kč. Tato částka bude jmenovanému vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese stát.

Odůvodnění:

Dne 23. 5. 2011 bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce s dobou, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie stanovenou na 6 měsíců. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 31. 5. 2011 a bylo vykonatelné od 16. 6. 2011.

Dne 24. 7. 2011 byl žalobce kontrolován hlídkou policie hlavního města Prahy v ulici Kokořínská, Praha 8. Rozhodnutím ze dne 25. 7. 2011 zajistil správní orgán žalobce

podle § 124 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Doba zajištění byla stanovena na 90 dnů od omezení osobní svobody s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění.

Rozhodnutím ze dne 13. 10. 2011 rozhodla žalovaná podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců o prodloužení doby zajištění za účelem správního vyhoštění o 90 dnů. K tomuto svému rozhodnutí přistoupila z důvodu, že v době, po kterou byl žalobce zajištěn, se i přes přihlédnutí k předpokládané složitosti přípravy výkonu rozhodnutí nepodařilo realizovat správní vyhoštění. Správní vyhoštění nemohlo být realizováno pro objektivní překážku vyhoštění, která spočívala v tom, že žalobce v průběhu řízení o správním vyhoštění podal žádost o udělení mezinárodní ochrany. V období, kdy je na cizince nahlíženo jako na žadatele o mezinárodní ochranu, není správní orgán v souladu s § 119 odst. 6 zákona o pobytu cizinců oprávněn realizovat správní vyhoštění z území ČR.

Jelikož předchozí lhůta zajištění nebyla dostatečná, přistoupil správní orgán v zájmu ochrany chráněných zájmů společnosti k jejímu prodloužení. Žalovaná se nemohla ztotožnit s žalobcovým případným propuštěním, neboť z jeho předchozího jednání je zřejmé, že v jeho případě existuje nebezpečí skrývání a pokračující protiprávní činnosti. Správní orgán pohlíží na předchozí žalobcovo jednání jako na jednání, které hrubým způsobem narušuje chráněné zájmy České republiky, proto nepřistoupil k uložení mírnějších opatření. Správní orgán je povinen předcházet trestné činnosti nebo činnosti, která není v souladu se zákonem. Ze spisového materiálu je jednak patrné, že nebezpečí žalobcova skrývání je opodstatněné a jednak v průběhu jeho zajištění nenastaly nové skutečnosti, které by pozměnily poměry natolik, aby došlo k aplikaci § 123b zákona o pobytu cizinců.

Podanou žalobu Městský soud v Praze zamítl jako nedůvodnou. Odmítl námitku, podle níž byl žalobce zkrácen na svých právech. Podle nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 10/08 není ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců v rozporu s principem proporcionality. Podle tohoto ustanovení je policie oprávněna zajistit cizince, jemuž bylo doručeno sdělení o zahájení řízení o správním vyhoštění, je-li nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

Uvedené ustanovení je reakcí na vážná bezpečnostní rizika a má zajistit, aby cizinci, kteří na území České republiky pobývají v rozporu s jejím právním řádem a čekají na výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, nemohli mařit účel správního vyhoštění a aby území opustili co nejdříve. Zakotvuje oprávnění policie, neukládá jí však povinnost tímto způsobem postupovat. Je tedy na uvážení policie, zda v konkrétním případě dospěje k závěru, že je dána důvodná obava, že by cizinec svým pobytem na území ČR mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, a rozhodnout o zajištění cizince.

Žalovaná se podle soudu nedostala do rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, neboť v odůvodnění svého rozhodnutí uvedla důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídila při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.

Odůvodnění lhůty trvání zajištění, resp. jejího prodloužení je sice stručné, leč zcela výstižné a srozumitelné. Žalobce je občanem Ukrajiny, s níž Česká republika nemá společnou státní hranici, proto je zcela zřejmé, o jaké další složitosti v inkriminovaném případě jde. Podle § 127 odst. 2 zákona o pobytu cizinců podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany v průběhu zajištění není důvodem pro ukončení zajištění.

Tvrzení žalobce, že již více než rok žije s partnerkou, slečnou Z. M., občankou ČR, soud odmítl jako neprokázané a účelové. O tomto soužití se žalobce nezmínil ani v předcházejících správních řízeních, ani v žalobě proti rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, Odboru cizinecké policie ze dne 24. 7. 2011 (sp. zn. 8 A 276/2011 Městského soudu v Praze).

Rozsudek Městského soudu v Praze napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností. Stěžovatel je toho názoru, že v prvé řadě neměl být vůbec zajištěn, neboť z jeho strany neexistovalo tak intenzivní porušení zákona, aby bylo možné vyloučit aplikaci tzv. zvláštních opatření, a tedy realizovat tak radikální zásah do základních práv jednotlivce, jakým je zbavení osobní svobody. Rozhodnutí ze dne 24. 6. 2011 odůvodnila žalovaná pouze velmi paušálně a co do aplikace tzv. zvláštních opatření nezákonně a nepřezkoumatelně. Rozhodnutí o prodloužení zajištění je pak postaveno na stejné argumentaci, tj. že jednání stěžovatele je natolik závažné, že tato opatření nelze *a priori* vůbec aplikovat.

Podle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je správní orgán povinen primárně zkoumat, zda je vůbec nutné pro účely řízení o správním vyhoštění zabývat se zajištěním cizince. Teprve poté, co si na tuto otázku odpoví kladně, je povinen zvážit, zda nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování. Teprve pokud dojde správní orgán k závěru, že zvláštní opatření nepostačují, může rozhodnout, že cizince zajistí.

Žalovaná však alternativu uložení zvláštního opatření *a priori* vyloučila a vůbec se tak nepokusila postupovat pro stát hospodárnějším způsobem za použití zvláštních opatření. Správní orgán se ani nepokusil zjistit takové skutečnosti, které by uložení zvláštních opatření umožňovaly. Nelze pak očekávat, že by právně nezastoupený účastník sám začal navrhovat využití tohoto institutu, případně tvrdil takové okolnosti, které by mohly správní orgán k takovému rozhodnutí nasměrovat.

Krajský soud měl proto podle stěžovatele rozhodnutí žalované zrušit a věc jí vrátit k dalšímu řízení.

Podle názoru stěžovatele nelze v jeho případě hovořit o hrozbě nebezpečí, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Stěžovatel odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010, podle kterého může být narušením veřejného pořádku podle § 119 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, jen takové jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (viz čl. 27 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES). I v takovém případě je však nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlédnout k jeho celkové životní situaci.

Jednání, které je popsáno v rozhodnutí o zajištění, nelze podle stěžovatele rozhodně považovat za skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Nic takového nebylo stěžovateli prokázáno. Navíc, před *de facto* automatickým vydáním rozhodnutí o prodloužení zajištění nebylo prokazováno nic, a nemohlo být tudíž konstatováno nebezpečí „ukrývání se“ ze strany stěžovatele.

Stěžovatel odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je zajištění cizince krajním a posledním řešením, řešením mimořádným, jehož je možno užít pouze při naplnění a dostatečném odůvodnění obou podmínek § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, přičemž je výslovně uvedeno, že důvody pro zajištění je třeba vykládat restriktivně. (Srov. rozhodnutí sp. zn. 4 Azs 235/2005, 1 As 12/2009, 9 As 5/2010.)

Žalovaná tak podle stěžovatele nerespektovala interpretaci institutu zajištění vyplývající z relevantní judikatury správních soudů a aplikovala tento institut i na situaci stěžovatele, byť tak učinit neměla, resp. svým postupem překročila pravomoci dle § 2 odst. 2 správního řádu a rozhodnutí o zajištění je proto nezákonné. Soud, který shledal odůvodnění aplikace zvláštních opatření dostatečným, pak podle stěžovatele akceptoval nezákonný názor správního orgánu, že pokud účastník řízení v minulosti porušoval intenzivně platné právní předpisy, není potřeba se zabývat otázkou tzv. zvláštních opatření a dopustil se proto nezákonnosti spočívající v nesprávném právním posouzení. Stěžovatel odkázal na rozsudky Městského soudu v Praze sp. zn. 3 A 39/2011, 3 A 33/2011, 10 A 75/2011, jakož i Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 128/2011, či 1 As 132/2011.

Nadto stěžovatel zdůraznil, že dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, jakož i soudu Ústavního je nutné, aby základní práva byla vykládána široce a výjimky z těchto práv naopak restriktivně v korelaci s čl. 4 Listiny základních práv a svobod.

Rozhodnutí žalované je tedy založeno na nesprávném právním posouzení institutu zvláštních opatření a zároveň je nepřezkoumatelné, neboť v něm absentuje jakékoliv relevantní odůvodnění, proč žalovaná nevyužila či alespoň řádně neposoudila možnost alternovat zajištění cizince uložením tzv. zvláštních opatření. Tím, že se soud s nezákonným postupem žalované ztotožnil, pak učinil napadený rozsudek taktéž nezákonným.

Nad rámec uvedeného se stěžovatel nemůže ztotožnit s argumentací žalované, potažmo soudu, podle které je rozhodnutí o prodloužení zajištění prvním úkonem ve věci, a proto není možné klást na řízení o zajištění standardní nároky vyžadované správním řádem. Podle názoru stěžovatele naopak není možné, aby na tak zásadní rozhodnutí jako je rozhodnutí prodloužení zajištění omezující osobní svobodu účastníka řízení na několik měsíců byly kladeny radikálně nižší nároky na odůvodnění rozhodnutí než u „rozhodnutí běžného typu“, byť se na řízení dle § 124 zákona o pobytu cizinců skutečně správní řád nevztahuje. S ohledem na § 180 správního řádu, komentářovou literaturu, jakož i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 5/2010, je nicméně stěžovatel toho názoru, že i na řízení o zajištění dopadá správní řád (v daném kontextu zejm. jeho §§ 67 až 70) minimálně subsidiárně.

Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížních bodů, avšak po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanoví policie v rozhodnutí o zajištění dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění. Při stanovení doby trvání zajištění je policie povinna zohlednit případy nezletilých cizinců bez doprovodu a rodin či jiných osob s dětmi. Je-li to nezbytné k pokračování přípravy výkonu správního vyhoštění, je policie oprávněna dobu trvání zajištění prodloužit, a to i opakovaně. V řízení o prodloužení doby trvání zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je vydání rozhodnutí prvním úkonem v řízení. Odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení nejsou přípustné.

Podle § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců je zvláštním opatřením za účelem vycestování cizince z území 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 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.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení dospěl k závěru, že netrpí vadami, které jsou mu stěžovatelem v kasační stížnosti vytýkány.

Úvodem nutno předeslat, že předmětem přezkumu v daném případě není rozhodnutí o zajištění, nýbrž rozhodnutí o prodloužení doby zajištění. Úkolem správních soudů tedy není toliko posouzení, zda zde existovaly podmínky pro zajištění, nýbrž zejména to, zda tyto v době rozhodnutí o prodloužení doby zajištění stále ještě trvaly, resp. zda se ve srovnání se stavem v době zajištění změnily okolnosti takovým způsobem, který by mohl odůvodňovat aplikaci tzv. zvláštních opatření ve smyslu § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců namísto zajištění. Podle názoru Nejvyššího správního soudu takové okolnosti nenastaly.

Stěžovateli bylo vydáno správní vyhoštění, toto rozhodnutí stěžovatel nerespektoval a z území ČR ve stanoveném termínu nevycestoval. Z tohoto jeho jednání lze poměrně zřetelně usuzovat na stěžovatelův postoj k právnímu řádu ČR, jakož i k rozhodnutím státních orgánů ČR toto právo aplikujících. Je proto zcela pochopitelné a situaci adekvátní, že byl stěžovatel po své kontrole policí ČR zadržen a v zájmu co nerychlejší realizace správního vyhoštění zajištěn.

V protokolu o vyjádření účastníka správního řízení ze dne 24. 7. 2011 stěžovatel mimo jiné uvedl, že peníze na pobyt a vycestování má, že v ČR nemá žádné vazby,

závazky ani pohledávky, resp. že nemá žádný důvod, který by mu znemožňoval vycestování z území ČR. Přesto dne 19. 8. 2011 podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, v jejímž důsledku nemohlo být správní vyhoštění realizováno do konce stanovené doby zajištění. Podání žádosti o mezinárodní ochranu je pak sice objektivní překážkou vyhoštění, z hlediska posuzované věci je ovšem – zejména na podkladě výše citovaného protokolu – zcela bez vlivu na i nadále trvající okolnosti, které byly důvodem pro zajištění stěžovatele. Žádným způsobem totiž nemodifikuje důvody, pro které byl stěžovatel zajištěn, tj. obavu ze skrývání stěžovatele, resp. nevede k přehodnocení podmínek zajištění, či k závěru, že do budoucna by pro realizaci správního vyhoštění bylo dostačující uplatnění tzv. zvláštních opatření ve smyslu § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Byť tedy v obecné rovině jistě platí zásady vyplývající ze stěžovatelem dovolávané judikatury Nejvyššího správního soudu, tj. že zajištění cizince by mělo být vždy teprve posledním prostředkem použitým za účelem realizace správního vyhoštění po předchozím posouzení, zda by nebylo pro daný účel dostačující využití tzv. zvláštních opatření ve smyslu § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, vždy je současně třeba zohlednit také konkrétní okolnosti daného jednotlivého případu. Rovněž podle názoru Nejvyššího správního soudu je z jednání stěžovatele před jeho zajištěním zřejmé, že aplikace tzv. zvláštních opatření by v daném případě nebyla pro realizaci správního vyhoštění dostačující a pro uplatnění zvláštních opatření tudíž nebyl prostor.

Správnímu rozhodnutí pak podle Nejvyššího správního soudu nelze vytýkat ani vady formálního charakteru či nedostatek relevantního odůvodnění. Rozhodnutí žalované splňuje veškeré náležitosti vyžadované ustanoveními §§ 67 a násl. správního řádu, jsou z něj zřejmá skutková zjištění, ze kterých žalovaná vycházela, jakož i úvahy, kterými se při aplikaci na věc dopadajících ustanovení zákona řídila, a to včetně úvah o možné aplikaci § 123b zákona o pobytu cizinců. Také v tomto ohledu jsou proto kasační námitky, které vytýkají krajskému soudu, že nepřihlíží k vadám správního rozhodnutí, neopodstatněné.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze netrpí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) ani d) s. ř. s., a kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaná měla v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, nevznikly jí však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec její běžné úřední činnosti. Soud jí proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Ustanovenému zástupci stěžovatele náleží v souladu s § 11 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), odměna za dva úkony právní služby učiněné v řízení o kasační stížnosti ve výši 4.200 Kč, a dále náhrada hotových výdajů ve výši paušální částky 300 Kč za dva úkony právní služby podle § 13 odst. 3 cit. vyhlášky, celkem tedy 4.800 Kč. Uvedená částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 2 měsíců od právní moci tohoto rozsudku. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese stát (§ 60 odst. 4 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. června 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu