

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Radana Malíka v právní věci žalobce: **A. S.**, zast. Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, Ph.D., advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Křižíkova 12, Praha 8, proti rozhodnutí žalované ze dne 26. 2. 2016, čj. KRPA-74187-24/ČJ-2016-000022, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2016, čj. 4 A 21/2016-32,

takto:

**I.** Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

## I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Dne 23. 2. 2016 byl žalobce (dále jen „stěžovatel“) zkontrolován hlídkou Policie České republiky. Na výzvu k prokázání totožnosti předložil stěžovatel neplatný doklad totožnosti Bulharska znějícím na jméno K. V.. Téhož dne byl cizinec zajištěn dle § 27 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o Policii České republiky“). Následně vyšlo v řízení najevo, že stěžovatel je občanem Ukrajiny a jeho skutečné jméno je A. S.. Jeho platný cestovní doklad, který přinesl téhož dne na policejní

služebnu jeho známý, obsahoval tzv. schengenské polské vízum typu D, MULT, 171 dní, s platností od 3. 10. 2015 do 21. 3. 2016.

[2] Stěžovatel byl dne 24. 2. 2016 zadržen dle ustanovení § 76 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), pro podezření z porušení § 348 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník"). Dne 26. 2. 2016 byl shledán vinným pro přečin padělání a pozměňování veřejné listiny a za to byl odsouzen k trestu vyhoštění na jeden rok se lhůtou k vycestování do 11. 3. 2016.

[3] Téhož dne bylo se stěžovatelem zahájeno řízení o správním vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona č. 326/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), neboť se prokázal při pobytové kontrole dokladem, který byl padělán, a dále dle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 téhož zákona, z důvodu pobytu na území České republiky (dále jen „ČR") bez oprávnění.

[4] Rozhodnutím ze dne 26. 2. 2016, čj. KRPA-74187-24/ČJ-2016-000022, žalovaná stěžovatele zajistila za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Dobu zajištění stanovila na 30 dní ode dne omezení osobní svobody.

[5] Stěžovatel se proti rozhodnutí žalované bránil žalobou u Městského soudu v Praze, který v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Stěžovatel tvrdil, že zajištění bylo vydáno v rozporu s principem proporcionality a že nebyl správním orgánem informován o možnosti využití zvláštních opatření ve smyslu ustanovení §§ 123b a 123c zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel zpochybnil, že v řízení byla prokázána nemožnost složení finanční jistoty z jeho strany, a též skutečnost, že nemá žádnou adresu, na které by byl v ČR k zastižení. Dále uvedl, že odůvodnění správního orgánu ohledně narušené důvěryhodnosti nepovažuje za správné. Správní orgán měl zohlednit vzdání se práva podat odpor proti trestnímu příkazu sp. zn. 32 T 9/2016, čímž stěžovatel projevil vůli daný příkaz respektovat a úmysl opustit území ČR v co nejbližší době. Dále namítal, že se v ČR nacházel oprávněně a jeho povolení k pobytu (tzv. schengenské polské vízum) bylo dlouhodobé povahy, a nikoli krátkodobé, z čehož správní orgán nesprávně vycházel. Nesouhlasil s tvrzením žalované, že na území ČR nemá vazby. Namítl rovněž, že nebyl seznámen s podklady před vydáním rozhodnutí.

[6] Žalovaná uvedla, že shledala naplnění kumulativních podmínek dle ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a po zhodnocení dosavadního chování stěžovatele dospěla k závěru, že je zde důvodná obava maření případného výkonu správního vyhoštění. Nebezpečí spatřovala zejména v tom, že si stěžovatel opatřil již jednou falešný cestovní doklad a identitu, zjevně tím demonstroval neúctu k právnímu pořádku a k povinnostem z něho vyplývajícím. Aplikace mírnějších opatření podle žalované není účelná ani možná, neboť stěžovatel do doby zajištění záruku nesložil a neprokázal, že by disponoval takovou hotovostí, která by to umožnila; znovu upozornila na opodstatněnou nedůvěru v možnost spolupráce stěžovatele s policií s odkazem na vědomé nerespektování povinností z jeho strany.

pokračování

[7] V napadeném rozhodnutí městský soud dospěl k závěru, že správní orgán nepochybil, jestliže přistoupil k zajištění stěžovatele. K uložení zvláštních opatření uvedl, že i když žalovaná stěžovatele nepoučila výslovně o možnosti využití zvláštních opatření, dotázala se jej na adresu pobytu na území ČR, přičemž z jeho odpovědi bylo zřejmé, že přesnou adresu pobytu si nepamatuje. Pokud jde o finanční prostředky, soud v rozhodnutí uvádí, že stěžovatel byl dotazován, zda má prostředky ke složení finanční záruky, přičemž uvedl, že hotovost má, ale ne nyní u sebe. Městský soud uzavřel, že za situace, kdy se stěžovatel prokazoval padělaným dokladem, správní orgán oprávněně dospěl k závěru, že podmínky pro použití mírnějších opatření nejsou dány. Zajištění stěžovatele má za důvodné a odpovídající okolnostem projednávaného případu. Dle městského soudu by případné poučení stěžovatele o možnosti využití mírnějších opatření bylo za této situace pouze formálním postupem.

[8] Soud posoudil také námitku stěžovatele týkající se odepření možnosti seznámit se s podklady před vydáním rozhodnutí. Poukázal na protokol sepsaný se stěžovatelem, z něhož vyplývá, že stěžovateli byly předestřeny (v ruském jazyce za účasti tlumočníka) skutečnosti a zjištění, z nichž správní orgán při rozhodování vycházel. Stěžovatel v protokolu dále uvedl, že vyhoštění by nepředstavovalo zásah do jeho soukromých či rodinných poměrů, a že přítelkyně, která zde pobývá, se po ukončení svých studií vrací na Ukrajinu. K námitce stěžovatele o oprávněnosti pobytu na základě platného víza uděleného na dobu 171 dnů soud uvedl, že tato otázka byla posuzována ve správním řízení o vyhoštění a že v době vydání rozhodnutí žalovaného o zajištění stěžovatele byly tyto skutečnosti žalovaným zkoumány.

[9] Městský soud posoudil všechny stěžovatelovy námitky jako nedůvodné a žalobu zamítl.

## II. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření žalované

[10] Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížností z důvodů vyplývajících z ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatel namítá, že se soud nevypořádal se všemi žalobními námitkami (resp. nesouhlasí se způsobem, jakým bylo toto vypořádání provedeno), dostatečně nepřezkoumal činnost správního orgánu a zatížil tak své rozhodnutí nezákonností, když jej nedostatečně odůvodnil.

[12] Stěžovatel zejména nesouhlasí s tím, jak městský soud posoudil vyhodnocení podmínek pro zajištění. Dle stěžovatele správní orgán užití tohoto institutu vůbec, resp. dostatečně neodůvodnil. Závěr o existenci nebezpečí maření výkonu správního vyhoštění nemohl žalovaný a poté i městský soud dovodit jen z toho, že se stěžovatel prokázal nelegálním dokladem totožnosti. Stěžovatel namítá, že správní orgán ani soud nezohlednili, že se na území nacházel legálně na základě platného polského víza. Dále tvrdí, že před správním orgánem jednoznačně uvedl, že má na území ČR přítelkyni s povolením k dlouhodobému pobytu. Stěžovatel měl se svou přítelkyní (v současné době již

manželkou) na květen roku 2016 naplánovanou svatbu na Ukrajině, z čehož mělo být správnímu orgánu zřejmé, že se na území ČR zdržovat nechtěl.

[13] Dle stěžovatele nevychází správní orgán ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci, zejména pokud jde o okolnosti podstatné pro aplikaci zajištění. Uvádí, že správní orgán nezohlednil, že stěžovatel přijal trestní příkaz, vzdal se práva na odpor a hodlal z území ČR vycestovat. Správní orgán nevzal v úvahu uložený trest vyhoštěním a tím, že přistoupil k zajištění stěžovatel, znemožnil mu respektovat lhůtu pro opuštění území stanovenou v tomto trestním řízení. Nadto uvádí, že trestní soud k zajištění stěžovatele do vyhošťovací vazby nepřistoupil, a je tedy nepochopitelné, proč správní orgán ano. Žádné z těchto skutečností však žalovaným ani soudem nebyly náležitě posouzeny.

[14] Stěžovatel uvádí, že správní orgán nezvážil možnost uložení zvláštních (mírnějších) opatření. Namítá porušení principu subsidiarity zajištění s tím, že se jedná o institut mimořádný, jehož použití je možné jen v krajních případech. Žalovaná se však dle stěžovatele možností uložení mírnějších prostředků vůbec nezabývala a stejně tak pochybil i městský soud. Tvrdí, že odůvodněno by mělo být nejen samotné zajištění cizince, ale také vyloučení užití mírnějších prostředků. Dle stěžovatele musí existovat důvody, z nichž jasně vyplývá, že by případné užití mírnějších opatření nesplnilo svůj účel. Stěžovatel dále namítá, že mu nebylo umožněno vyjádřit se k možné aplikaci mírnějších opatření. Správní orgán přitom ani nezjišťoval, zda by se těmto opatřením byl ochoten podrobit. Tento postup je dle stěžovatele v rozporu s judikaturou NSS (viz rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 6 As 41/2013). K tvrzenému porušení principu subsidiarity pak stěžovatel upozorňuje na usnesení pátého senátu NSS ze dne 14. 7. 2016, č. j. 5 Azs 20/2016-22, dle nějž (na rozdíl od přístupu devátého senátu ve věci ze dne 30. 9. 2014, č. j. 9 Azs 192/2014-29) je zapotřebí se při aplikaci § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců vždy zabývat možností využití zvláštních opatření, neboť jedině takový postup lze považovat za eurokonformní. V této souvislosti pak odkazuje na Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES, ze dne 16. prosince 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „Směrnice“), zejména pak na čl. 15 a 16 Směrnice, a judikaturu Soudního dvora EU, které nebyly v předmětném řízení reflektovány. Stěžovatel namítá též porušení obecných zásad správního řízení (§ 2 odst. 3 a 4 s. ř.) žalovanou.

[15] Žalovaná nesouhlasí se stěžovatelem, že se ona ani městský soud nevypořádaly s námitkami ohledně možné aplikace zvláštních opatření. Uvádí, že policie vždy zkoumá, zda uložením zvláštního opatření neohrozí výkon správního vyhoštění a pokud existují skutečnosti nasvědčující, že cizinec bude jeho výkon mařit, přistoupí na základě posouzení dosavadního chování jedince k jeho zajištění, aniž by nejprve užila některého z mírnějších opatření. Po zhodnocení jednání stěžovatele dospěla žalovaná k závěru, že tato obava je důvodná. Žalovaná tvrdí, že v rozhodnutí uvedla, z jakých důvodů nepovažovala uložení mírnějších opatření v této věci za vhodné a že zajištění cizince dostatečně odůvodnila. Nebylo nezbytné výslovně upozornit stěžovatele na možnost užití zvláštních opatření, neboť dostatečně zjistila stav věci z jiných skutečností (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2014, č. j. 4 Azs 192/2014-32). Požadavek na poučování cizince o alternativních prostředcích před každým zajištěním by nesl, dle žalované, znaky přílišného formalismu.

pokračování

[16] K usnesení NSS ze dne 14. 7. 2016, č. j. 5 Azs 20/2016-22, žalovaná uvádí, že závěry nelze aplikovat na nyní projednávanou věc, neboť jejím předmětem je zajištění cizince dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a nikoliv § 124 odst. 1 písm. c) tohoto ustanovení.

[17] Žalovaná navrhuje kasační stížnost stěžovatele zamítnout.

## III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[18] Nejvyšší správní soud nejprve ověřil, zda kasační stížnost splňuje formální náležitosti a shledal, že je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), oprávněnou osobou (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout *ex offo*.

[20] Nejprve se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel soudu zejména vytýká, že se nevypořádal se všemi žalobními námitkami, resp. nesouhlasí se způsobem, jakým bylo toto vypořádání učiněno.

[21] Stěžovatel vznesl řadu argumentů, které dle jeho názoru měly svědčit o nezákonnosti zajištění stěžovatele a nedostatečném posouzení možnosti uložení mírnějších opatření namísto zajištění. Z obsahu napadeného rozsudku je však zřejmé, že městský soud se vypořádal se všemi (stěžejními) argumenty stěžovatele a uvedl srozumitelné a logicky na sebe navazující důvody ve prospěch právního názoru, k němuž dospěl. Na tomto místě Nejvyšší správní soud připomíná, že správní soudy nemají povinnost výslovně reagovat na každý dílčí argument stěžovatele, pokud je z jeho celkové úvahy zcela zřejmé, proč se s právním názorem stěžovatele neztotožnil (srov. rozsudek ze dne 30. 11. 2009, č. j. 2 Afs 54/2009 – 88). V daném případě přitom městský soud zaujal určitý právní názor, jenž logicky opřel o argumenty tento názor podporující, pokud uvedl, že žalovaná dostatečně vyjádřila svou obavu z maření výkonu správního vyhoštění, které podepřela přesvědčivými argumenty. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pouze z toho důvodu, že městský soud některé dílčí argumenty, na nichž žalobní námitka stála, výslovně nepopřel.

[22] Nejvyšší správní soud, mimo jiné i s ohledem na obecnost tvrzení stěžovatele dospěl k závěru, že jím vznesená námitka nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů není důvodná. Napadený rozsudek je přezkoumatelný z důvodů uvedených v předchozím odstavci i z hlediska kritérií vytvořených konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, popř. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73).

[23] Poté Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení stěžovatelem namítané nezákonnosti zajištění. Stěžovatel zejména tvrdí, že žalovaná nemůže cizince zajistit ve smyslu ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) pouze z důvodu prokázání se padělaným dokladem totožnosti [kasační námitka dle § 103 odst. 1 písm. a), (*III.A.*)]. Stěžovatel dále namítá, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci [kasační námitka dle § 103 odst. 1 písm. b), (*III.B.*)]. Stěžovatel žalované rovněž vytýká, že jej nepoučila o možnosti užití zvláštních opatření (tj. jiná vada, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé) a že jejich nepoužití vůbec (dostatečně) neodůvodnila, což zakládá nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [kasační námitka dle § 103 odst. 1 písm. d) (*III.C.*)].

[24] Kasační stížnost není důvodná.

*III.A. Posouzení nebezpečí maření či ztěžování výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění*

[25] Nejvyšší správní soud se na tomto místě zabýval námitkou stěžovatele spočívající v nezákonnosti zajištění z důvodu prokázání se padělaným dokladem totožnosti.

[26] Dle ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je*[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 je zde nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména tím, že v řízení uvedl nepravdivé údaje o totožnosti, místě pobytu, odmítl tyto údaje uvést anebo vyjádřil úmysl území neopustit nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání*.

[27] K zajištění je možné přistoupit za předpokladu kumulativního naplnění podmínek uvedených v § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Nejvyšší správní soud proto nejprve ověřil, že byla splněna podmínka dosažení věku 15 let a požadavek na doručení oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění. Žalovaná se v souladu se zákonnými požadavky zabývala taktéž reálností případného vyhoštění a tím, zda takovým rozhodnutím nezasáhne do soukromého a rodinného života stěžovatele (§ 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců).

[28] Při posouzení nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, je možné rozlišovat situace, kdy je s cizincem teprve vedeno řízení o správním vyhoštění, a situace, kdy již cizinci bylo správní vyhoštění pravomocně uloženo a ten území neopustil, ačkoli k tomu byl na základě rozhodnutí o vyhoštění povinen. Rozhodnutí správního orgánu ve druhém případě je vždy založeno na konkrétních poznatcích o jednání cizince, jímž nerespektuje rozhodnutí o vyhoštění. V prvním případě (tj. v nyní projednávané věci) však není zcela jisté, zda správní vyhoštění bude vůbec uloženo a správní orgán tudíž posuzuje důvodnost zajištění s ohledem na dosavadní jednání cizince. Z dostupných informací tak správní orgán pouze usuzuje na nebezpečí, že výkon případného rozhodnutí o správním vyhoštění bude ze strany cizince mařen. Demonstrativní výčet jednání, která mohou toto nebezpečí představovat, je pak obsažen v ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Dovětek „*zejména,*

pokračování

*tím že […]*“ byl do citovaného ustanovení vložen zákonem č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „novela“), s účinností od 18. 12. 2015 (viz bod 97 novely).

[29] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že žalovaná své rozhodnutí o zajištění nezaložila pouze na skutečnosti, že stěžovatel v řízení uvedl nepravdivé údaje o své totožnosti, ačkoli i tato skutečnost může být rovněž indicií (viz demonstrativní výčet v § 124 odst. 1 písm. b). Nebezpečí maření výkonu správního vyhoštění žalovaná spatřovala zejména v tom, že se stěžovatel při pobytové kontrole dne 23. 2. 2016 prokázal padělaným dokladem totožnosti. Tuto skutečnost přitom nepopírá ani sám stěžovatel. Stěžovatel tímto činem naplnil též skutkovou podstatu trestného činu padělání a pozměnění veřejné listiny dle ustanovení § 348 trestního zákoníku. Lze přisvědčit žalované, že tímto závažným jednáním byla důvěryhodnost a spolehlivost stěžovatele oslabena. Žalovaná ve svém rozhodnutí dostatečně jasně uvedla, že stěžovatel se tímto jednáním dopustil celé řady protiprávních činů, pokud se padělaným dokladem vydával za občana Bulharska, tedy členského státu EU a že „*z jeho předešlého jednání je zjevný úmysl neopustit území České republiky, kdy by i mohl opět opatřit jinou falešnou identitu či doklady. Účastník tak demonstruje to, co si myslí o právním pořádku České republiky. Pokud účastník řízení neplní zákonem uložené povinnosti, tedy pobývat na území pouze s oprávněním k pobytu, neskýtá tedy záruku, že bude plnit povinnosti správním orgánem uložené.*“ Městský soud v odůvodnění svého rozsudku dále zdůraznil úmysl stěžovatel prokazovat se padělaným cestovním dokladem a účelovost jeho jednání. Nejvyšší správní soud s odůvodněním městského soudu i žalované souhlasí a námitku posoudil jako nedůvodnou.

*III.B. Zjištění skutkového stavu věci*

[30] Stěžovatel dále namítá, že žalovaná při aplikaci zajištění nevycházela ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci, neboť nezohlednila, že stěžovateli byl uložen trest vyhoštění v rámci trestního řízení sp. zn. 32 T 9/2016, a tím, že přistoupila k jeho zajištění, znemožnila mu respektovat lhůtu k vycestování ČR stanovenou v trestním příkazu. Ze spisu správního orgánu zdejší soud ověřil, že trestní příkaz byl vydán dne 26. 2. 2016 (tj. ve stejný den jako rozhodnutí žalované o zajištění cizince) a že stěžovatel se vzdal práva na odpor. Ačkoli se žalovaná ve svém rozhodnutí k trestnímu příkazu výslovně nevyjádřila, trestnou činnost stěžovatele zohlednila. Dospěla přitom k závěru, že právě tato trestná činnost, tj. padělání dokladu totožnosti, důvěryhodnost cizince oslabuje a odůvodňuje obavu, že případný výkon správního vyhoštění bude mařen. Nejvyšší správní soud na tomto místě rovněž podotýká, že řízení o správním vyhoštění (popř. řízení o zajištění) a trestní řízení jsou na sobě zcela nezávislé procesy, které sledují odlišné cíle. I přesto, že se městský soud opomenul s tímto dílčím argumentem vypořádat, nelze jeho rozhodnutí považovat za nezákonné (srov. rozsudek NSS ze dne 25. března 2010, č. j. 5 Afs 25/2009 - 102).

[31] Stěžovatel dále tvrdil, že měl se svou přítelkyní (v současné době již manželkou) na květen roku 2016 naplánovanou svatbu na Ukrajině, z čehož má vyplývat, že se na území ČR zdržovat nechtěl. Žalovaná jakož i městský soud měli dle stěžovatele tuto okolnost zohlednit. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že je na žalované, aby se ke

skutečnostem, které jsou jí známy a které vyšly v řízení najevo, vyjádřila a dostatečně odůvodnila své závěry. Žalovaná tvrzení stěžovatele posoudila tak, že pouze tímto nemohl rozptýlit podle jejího názoru závažné a podložené obavy z maření výkonu úředního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jedná o závěr v mezích správního uvážení žalované, se kterým se, stejně jako městský soud, ztotožňuje.

[32] K tvrzení stěžovatele, že na území ČR pobýval oprávněně, Nejvyšší správní soud připomíná, že předmětem řízení o zajištění cizince není posouzení otázky oprávněnosti pobytu; to je předmětem řízení o správním vyhoštění. Účelem řízení o zajištění je naopak pouhé vytvoření podmínek pro to, aby případný výkon rozhodnutí o vyhoštění mohl být realizován. (srov. rozsudek NSS ze dne 27. dubna 2016, č. j. 10 Azs 275/2015-40). Nelze proto městskému soudu ani žalované vytýkat, že otázku oprávněnosti pobytu v rozhodnutí o zajištění neposoudily.

[33] Nad rámec výše uvedeného NSS uvádí, že zajištění podle § 27 zákona č. 273/2008, o Policii České republiky, může trvat nanejvýš 48 hodin od okamžiku omezení osobní svobody, přičemž do té doby musí být vydáno a cizinci doručeno rozhodnutí o jeho zajištění za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců. Žalovaná má velmi krátký časový prostor k tomu, aby učinila veškerá skutková zjištění a současně vydala rozhodnutí o zajištění, včetně odůvodnění ve stěžovatelem požadovaném rozsahu (srov. rozhodnutí NSS ze dne 27. 4. 2016, č. j. Azs 275/2016).

[34] Tato námitka tudíž není důvodná.

*III.C. Uložení zvláštních opatření a poučovací povinnost*

[35] Další stěžejní námitkou stěžovatele je tvrzené pochybení žalované, když se dostatečně nezabývala možností aplikace zvláštních opatření. Stěžovatel uvádí, že žalovaná nedostatečně posoudila jeho ochotu podrobit se mírnějším opatřením. Pochybení žalované spatřuje také v tom, že jej o těchto opatřeních neinformovala.

[36] V obecné rovině lze se stěžovatelem souhlasit, že zákon o pobytu cizinců sleduje zájem na tom, aby v souvislosti s řízením o správním vyhoštění byla používána co nejméně invazivní opatření vůči cizinci. Ověření, že nepostačuje uložení zvláštních opatření za účelem vycestování je jednou ze zákonných podmínek pro aplikaci zajištění ve smyslu § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 123b odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců stanoví, že

*(2) Zvláštní opatření za účelem vycestování lze uložit, je-li důvodné nebezpečí, že cizinec v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění k vycestování z území nevycestuje.*

*(3) 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.*

pokračování

[37] Uložení mírnějšího opatření je vázáno na předpoklad, že cizinec bude schopen plnit povinnosti z toho plynoucí, a zároveň neexistuje důvodná obava, že by byl uložením zvláštního opatření ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Nesplnění jednoho nebo druhého předpokladu je zcela samostatným důvodem pro závěr, že nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování ve smyslu § 123b zákona o pobytu cizinců (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 As 104/2013 - 30). Zákon tak zohledňuje zájem na tom, aby přijatá opatření byla skutečně účinná. Požadavek na aplikaci mírnějších prostředků proto nelze vykládat tak, že policie je povinna nejdříve přistoupit k uložení zvláštního opatření a teprve až v případě neúspěchu cizince zajistit (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2011, č. j. 5 As 59/2011-64). Tento postup by byl neúčelný v případech, kdy má policie důvodné podezření o nebezpečí, že by výkon (případného) rozhodnutí o vyhoštění mohl být ztěžován či mařen ve smyslu ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Pokud tedy existuje nebezpečí ve výše uvedeném smyslu, nelze k uložení zvláštního opatření přistoupit (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 As 52/2013-34).

[38] Stěžovateli lze přisvědčit, že žalovaná se zabývala jeho ochotou podrobit se alternativnímu opatření namísto zajištění (viz bod 4 a 6 tohoto rozhodnutí) jen stručně. Stěžovatel však svojí námitkou zdůrazňuje zejména *subjektivní* složku, tj. jeho možnost a ochotu se těmito opatřeními řídit. Nelze přitom zapomínat, že aplikace zvláštních opatření je vázána na předpoklad, že cizinec bude se státními orgány spolupracovat a že neexistuje důvodná obava, že by se případnému výkonu správního vyhoštění vyhýbal (*objektivní* složka). V souladu s ustanovením § 123b odst. 3 zákona o pobytu cizinců je tudíž absence důvodné obavy nezbytným předpokladem pro uložení zvláštního opatření (srov. též závěry NSS v rozsudku ze dne 16. 3. 2016 č. j. 10 Azs 39/2016).

[39] Žalovaná v rozhodnutí výslovně uvedla, z jakých důvodů uložení mírnějších opatření považuje nejen za „nemožné“ (*subjektivní* složka), ale rovněž za „neúčelné“ (*objektivní* složka). Na základě posouzení dosavadního jednání stěžovatele přitom dospěla k závěru, že neskýtá záruku plnění uložených povinností, neboť „*z jeho předešlého jednání je zjevný úmysl neopustit území České republiky, kdy by si mohl opět opatřit jinou falešnou identitu či doklady. Účastník tak demonstruje to, co si myslí o právním pořádku České republiky.*“ Nejvyšší správní soud má za to, že žalovaná svých povinností dostála, neboť v souladu s § 123b odst. 3 zákona o pobytu cizinců zkoumala, zda by případný výkon správního vyhoštění mohl být v důsledku uložení mírnějších opatření ohrožen. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje tuto námitku za důvodnou (srov. bod 29 tohoto rozhodnutí).

[40] Odkaz stěžovatele na usnesení NSS ze dne 14. 7. 2016, č. j. 5 Azs 20/2016-22, jímž došlo k postoupení věci rozšířenému senátu, nepovažuje Nejvyšší správní soud za vhodný, neboť jeho předmětem je požadavek na stejný standard posouzení a odůvodnění možnosti užití zvláštních prostředků při rozhodování o zajištění dle § 124 odst. 1 písm. c) a d) zákona o pobytu cizinců jako je tomu u jiných písmen tohoto ustanovení. V nyní projednávané věci žalovaná postupovala dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tudíž není pochyb o tom, že měla povinnost případné užití zvláštních prostředků (namísto

zajištění) zvážit a jejich nepoužití náležitě odůvodnit. Této povinnosti žalovaná dostála (viz výše).

[41] K povinnosti žalované poučit cizince o možnosti uložení zvláštních opatření v každém jednotlivém případě, Nejvyšší správní soud uvádí, že tento postup není nezbytný v situacích, kdy správní orgán shledá, že jsou zde skutečnosti, které efektivnost užití mírnějších opatření vylučují. Naopak v situacích, kdy předpoklady pro aplikaci mírnějších prostředků (§ 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců) splněny jsou, tj. správní orgán dospěje k závěru, že uložením mírnějšího opatření nebude ohrožen výkon správního vyhoštění a že toto opatření se jeví jako postačující, přistoupí ke zjišťování ochoty a možnostem stěžovatele se těmto opatřením podrobit (tj. *subjektivní* složka). V souladu s požadavky zákona o pobytu cizinců a Směrnice však ani v tomto případě nelze jednoznačně dospět k závěru, že správní orgán má vůči cizinci *tzv. poučovací povinnost*. Nejvyšší správní soud již ve svých dřívějších rozhodnutích označil poučení jako prostředek vhodný, nikoliv však nezbytný, a to zejména v situacích, kdy správní orgán dostatečně zjistí stav věci z jiných skutečností (viz rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011 – 51, rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013 č. j. 6 As 41/2013 – 36, rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2014, č. j. 4 Azs 192/2014-32).

[42] Pokud žalovaná v nyní projednávané věci dospěla k závěru, že aplikace zvláštních opatření by v daném případě nebyla účelná ve smyslu § 123b odst. 3 zákona o pobytu cizinců a nezvažovala proto jejich použití, neměla povinnost cizince poučit o pouhé teoretické možnosti jejich aplikace. Za této situace je požadavek na zjišťování ochoty, popř. možnosti, stěžovatele se mírnějším opatřením podrobit nadbytečný (viz judikatura NSS výše).

[43] Nejvyšší správní soud závěrem uvádí, že na základě posouzení všech okolností případu nepovažuje zajištění stěžovatele za nedůvodné či nadbytečné. Užití mírnějších opatření za účelem vycestování stěžovatele nebylo z výše uvedených důvodů na místě, žalovaná dostatečně posoudila možnost (v objektivním smyslu) jejich případné aplikace. Vycházela přitom ze všech pro věc podstatných skutečností, jež mají oporu ve správním spisu. Městský soud proto nepochybil, shledal-li shodně s žalovanou aplikaci institutu zajištění dle § 124 odst. 1 písm. b) přiměřenou.

## VI. Závěr a náklady řízení

[44] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[45] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

pokračování

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

V Brně dne 12. října 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu