

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudkyň Michaely Bejčkové a Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **S. P.,** zast. Mgr. Michaelou Radoušovou, advokátkou se sídlem Haštalská 760/27, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy,** se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 2. 2017, čj. KRPA-43867-22/ČJ-2017-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2017, čj. 2 A 26/2017-25,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se při pobytové kontrole dne 6. 2. 2017 prokázala padělaným občanským průkazem Rumunska. Žalovaná téhož dne rozhodla o správním vyhoštění žalobkyně podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1 a podle § 119 odst. písm. c) bodů 1 a 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (zákon o pobytu cizinců). Dne 8. 2. 2017 pak žalovaná rozhodla o zajištění žalobkyně na dobu 90 dnů podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, kterou městský soud zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví. Podle soudu bylo zajištění žalobkyně namístě, neboť na území České republiky žije neoprávněně již od roku 2002, svůj pobyt zde se snažila „legalizovat“ pouze tak, že si opatřila padělaný průkaz totožnosti občanky Rumunska a tím jasně naplnila předpoklad k obavě, že by mohla mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Žalovaná srozumitelně ve svém rozhodnutí vysvětlila, proč nelze v případě žalobkyně použít zvláštní opatření podle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[3] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[4] Zde stěžovatelka namítá, že nelze dovozovat hrozící maření či ztěžování výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění ze samotného jednání, pro které správní orgán rozhodl o správním vyhoštění. Žalovaná učinila rozhodnutí o zajištění výlučně na základě výslechu stěžovatelky, který byl proveden v bezprostřední návaznosti na její zadržení po pobytové kontrole. Stěžovatelka však nenaplňovala žádný předpoklad k domněnce, že by mohla mařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, neboť ani neuvedla nepravdivé údaje o totožnosti či místě pobytu, ani je neodmítla uvést, ani nevyjádřila úmysl neopustit území České republiky. Naopak uvedla adresu, na které se hodlala zdržovat do doby realizace správního vyhoštění, což svědčí spíše ve prospěch uložení zvláštního opatření podle § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Nadto je stěžovatelka trestně bezúhonnou osobou. Žalovaná tedy věc nesprávně právně posoudila; odůvodnění rozsudku městského soudu je pak zcela nedostatečné. Není totiž zřejmé, na základě jakých konkrétních důkazů dospěl soud (a před ním žalovaná) k závěru, že bylo namístě zajistit stěžovatelku podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Na podporu svých tvrzení odkazovala stěžovatelka převážně na rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2011, čj. 1 As 132/2011-51.

[5] Z těchto důvodů stěžovatelka navrhla, aby NSS napadený rozsudek zrušil.

[6] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Nejvyšší správní soud před samotným meritorním přezkumem napadeného rozsudku řešil, zda se v tomto řízení projeví změna, kterou přinesla novelizace zákona o pobytu cizinců provedená s účinností od 15. 8. 2017 zákonem č. 222/2017 Sb. a která činí postup soudu v řízení závislým na tom, zda zajištění stále trvá. Ze správního spisu NSS zjistil, že zajištění stěžovatelky na základě rozhodnutí ze dne 8. 2. 2017 bylo ukončeno již °17. 2. 2017, protože stěžovatelka krátce po svém zajištění za účelem vyhoštění požádala o azyl, a byla tedy nově zajištěna rozhodnutím ze dne 17. 2. 2017, tentokrát podle zákona o azylu [jeho § 46a odst. 1 písm. e)].

pokračování

[8] Podle nového znění § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců by fakt, že stěžovatelka již není v průběhu řízení o kasační stížnosti nadále zajištěna na základě přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu, vedl k zastavení řízení. Přechodná ustanovení k novele jsou však formulována z legislativně-technického pohledu neobvykle a na první pohled neposkytují jednoznačnou odpověď na otázku, zda se nové pravidlo prosadí i v situaci, kdy byla kasační stížnost podána ještě za účinnosti předchozí právní úpravy.

[9] Jak NSS uvedl již v rozsudku ze dne 24. 8. 2017, čj. 1 Azs 275/2017-27, v procesním právu se uplatňuje obecné pravidlo, podle něhož soud postupuje podle procesního předpisu ve znění účinném v době rozhodování. V tomto případě však soud vážil, zda je namístě použít článek II bod 1 přechodných ustanovení k novele zákona o pobytu cizinců a dokončit řízení o kasační stížnosti podle původní právní úpravy, která nepočítá s vyloučením meritorního rozhodnutí v případě, že cizinec již není nadále zajištěn. Dospěl k závěru, že pro tento postup existují důvody, které převáží nad výše zmíněným obecným pravidlem postupu podle procesní úpravy účinné v době rozhodování soudu.

[10] Těmito důvody jsou samotné principy právního státu, konkrétně princip dělby moci, a dále právo na spravedlivý proces zahrnující předvídatelnost soudního rozhodování ve spojení s očekáváním jistého postupu soudu, které vzniká účastníku v okamžiku, kdy řízení svým úkonem zahájil. Tyto principy vylučují jakýkoli zásah zákonodárce do výkonu spravedlnosti, které mají za cíl ovlivnit soudní rozhodnutí v určitém (zahájeném) sporu, pokud k takovému zásahu neexistují závažné důvody v obecném zájmu (srov. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 10. 1999, stížnosti č. 24846/94, 34165/96 a 34173/96, ve věci Zielinski, Pradal a Gonzalez a ostatní proti Francii, nebo ze dne 9. 12. 1994, stížnost č. 13427/87, ve věci Stran Greek Rafineries a Stratis Andreadis proti Řecku).

[11] Stěžovatelka podala kasační stížnost v době, kdy zákon o pobytu cizinců nevylučoval její věc z meritorního přezkumu z důvodu ukončení zajištění, a tak mohla legitimně očekávat, že její kasační stížnost bude projednána. Nejvyšší správní soud neshledal existenci žádných závažných důvodů, proč by měl v obecném zájmu rezignovat na přezkum zákonnosti rozsudku krajského soudu ve věci zajištění stěžovatelky, proto následoval článek II bod 1 zákona č. 222/2017 Sb. a kasační námitky věcně posoudil s přesvědčením, že jde o postup ústavně konformní.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatelka byla zajištěna dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, který mj. stanoví, že policie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování,

> *b) pokud je 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;***

(zvýraznění doplněno).

[14] Zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území upravuje zejména § 123b zákona o pobytu cizinců. Dle odst. 1 jimi jsou:

a) povinnost cizince oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, každou jeho změnu oznámit následující pracovní den policii a ve stanovené době se na adrese místa pobytu zdržovat za účelem provedení pobytové kontroly,

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"), nebo

c) povinnost cizince osobně se hlásit policii v době policií stanovené.

[15] Z protokolu o podání vysvětlení před zahájením řízení o správním vyhoštění a z protokolu o vyjádření stěžovatelky jako účastnice správního řízení plyne, že do České republiky přicestovala v roce 2002, měsíc po příjezdu ztratila svůj platný cestovní doklad a od té doby zde pobývala bez víza či platného povolení. V roce 2011 si za úplatu nechala vyrobit padělaný občanský průkaz Rumunska, kterým se prokázala při pobytové kontrole. Její dvě dcery a dva bratři žijí na Ukrajině, má tam také dům, má se tedy kam vrátit. V České republice bydlí u kamarádů nebo na ubytovně a nemá zde doručovací adresu. V těchto protokolech také stěžovatelka uvedla, že vše vypověděla po pravdě, nic nezamlčela, všemu porozuměla a nepotřebuje tlumočníka, neboť rozumí českému jazyku. Oba protokoly stěžovatelka podepsala jako úplné a správné. Z těchto tvrzení poté vycházela žalovaná při rozhodnutí o zajištění stěžovatelky.

[16] NSS rozhodně nemůže souhlasit se stěžovatelkou, že neuváděla nepravdivé údaje o své totožnosti, neboť při pobytové kontrole předložila padělaný průkaz totožnosti občanky Rumunské republiky a skutečnost, že je doklad padělaný, byla prokázána ještě před vydáním rozhodnutí o zajištění. Padělání průkazu totožnosti již ze své podstaty slouží k tomu, aby se dotyčná osoba mohla prokazovat nepravdivými údaji o své totožnosti.

[17] Je pravda, že stěžovatelka do protokolů výslovně uvedla, že se případnému správnímu vyhoštění dobrovolně podrobí. Z jejího předchozího chování (15 let neoprávněného pobytu) a také následného procesního postupu (dne 13. 3. 2017 si podala žádost o mezinárodní ochranu, podala odvolání i žalobu proti správnímu vyhoštění, podala též žalobu proti nepřiznání mezinárodní ochrany) však lze usuzovat, že nemá v úmyslu z České republiky vycestovat. Stěžovatelka tak splňovala alespoň dva předpoklady ve smyslu § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

pokračování

[18] Další podmínka pro zajištění cizince podle § 124 zákona o pobytu cizinců - pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění - byla také splněna (rozhodnutí o jejím správním vyhoštění nabylo právní moci dne 6. 2. 2017).

[19] NSS si je vědom, že zajištění představuje mimořádný institut cizineckého práva. Uložení zvláštních opatření má proto obecně přednost před zajištěním cizince (jak plyne např. z rozsudku NSS ze dne 7. 12. 2011, čj. 1 As 132/2011-51, na který odkazovala stěžovatelka). Zvláštní opatření však zároveň musí být skutečně účinné. Volba mírnějších opatření, než je zajištění cizince, je vázána na určité předpoklady. Cizinec musí být schopen splnit povinnosti plynoucí ze zvláštního opatření. Předpokládá se, že cizinec bude se správními orgány spolupracovat a případnému výkonu správního vyhoštění se nebude vyhýbat. Pokud zde existují skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec bude případný výkon správního vyhoštění mařit, nelze dle § 123b odst. 3 zákona o pobytu cizinců uložit zvláštní opatření za účelem vycestování cizince (viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2016, čj. 10 Azs 102/2016-56, body 35–43).

[20] Dle závěrů rozšířeného senátu NSS nelze použití některého ze zvláštních opatření paušálně vyloučit. Vždy je povinností správního orgánu zvážit zejména osobní, majetkové a rodinné poměry cizince, charakter porušení povinností souvisejících s vyhošťovacím řízením, jeho dosavadní chování a respektování veřejnoprávních povinností, včetně charakteru porušení těchto povinností (viz usnesení ze dne 28. 2. 2017, čj. 5 Azs 20/2016-38, č. 3559/2017 Sb. NSS, bod 41). Z rozhodnutí o zajištění stěžovatelky přitom plyne, že žalovaná se těmito hledisky zabývala.

[21] Z předchozího chování stěžovatelky vyplývá, že povinnost, kterou jí stanovuje Česká republika v § 103 písm. n) zákona o pobytu cizinců – pobývat na jejím území pouze na základě platného cestovního dokladu a víza – nerespektuje již od roku 2002, tedy 15 let. Nikdy nebyla v jakémkoliv kontaktu s orgány České republiky za účelem legalizace svého pobytu a jediným krokem k tomu, aby svůj pobyt zde legalizovala, bylo to, že si opatřila padělaný doklad totožnosti. To dle názoru NSS představuje dostatečně silné porušení veřejnoprávních povinností, které zakládá pochybnosti o tom, že stěžovatelka bude schopna plnit povinnosti, které by jí plynuly ze zvláštních opatření.

[22] Výše uvedené však nebylo jediným důvodem, proč žalovaná neuložila stěžovatelce zvláštní opatření. Podmínku podle § 123b odst. 1 písm. a) – uvést adresu, kde se bude zdržovat, stěžovatelka v době vydání rozhodnutí o zajištění nesplňovala. Takovou adresu totiž uvedla poprvé až v doplnění odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění. Nelze tedy klást k tíži žalované, že tuto skutečnost nezohlednila při rozhodování o zajištění stěžovatelky, neboť vycházela z protokolů, které tomuto rozhodnutí předcházely a kam stěžovatelka uvedla zcela opačnou skutečnost: že zde nemá žádnou stálou adresu, kde by se mohla zdržovat. Fakt, že stěžovatelka v průběhu odvolacího řízení o správním vyhoštění uvedla konkrétní adresu, na které by se mohla zdržovat a podrobovat pobytové kontrole, tak nemohl přispět k uložení tohoto zvláštního opatření.

[23] Ve vztahu ke složení finanční záruky podle § 123b odst. 1 písm. b) a § 123c zákona o pobytu cizinců stěžovatelka ve vyjádření ze dne 6. 2. 2016 uvedla, že peníze na složení

finanční záruky nemá. Žádnou takovou záruku ani před vydáním rozhodnutí o zajištění nenabídla. Z povahy věci tedy žalovaná nemohla stěžovatelce uložit ani toto zvláštní opatření. Nadto možnost složit finanční záruku uvedla stěžovatelka také až po vydání rozhodnutí o zajištění, a to v žalobě proti zajištění.

[24] Žalovaná též odkazem na konkrétní skutkové okolnosti dostatečně zdůvodnila, proč ve stěžovatelčině případě nelze uplatnit zvláštní opatření podle § 123 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka si za 15 let svého pobytu na území České republiky nebyla schopna zajistit legální pobyt. Ve spojení s tím, že si obstarala padělaný průkaz totožnosti, značně oslabila důvěryhodnost své osoby, proto od ní nebylo možno očekávat, že se bude pravidelně osobně hlásit policii.

[25] Správní orgány musejí pečlivě posuzovat, zda jsou splněny podmínky stanovené v § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a zda nelze dosáhnout stejného účelu – realizace vyhoštění – použitím mírnějších prostředků, tedy zvláštních opatření podle § 123b tohoto zákona. Správní orgány jsou přitom povinny své závěry řádně odůvodnit. To také žalovaná při zajištění stěžovatelky učinila. V napadeném rozhodnutí přesvědčivě zdůvodnila své úvahy, proč v případě stěžovatelky zvláštní opatření nepoužila (a to v souladu s obecně použitelnými závěry v rozsudku 1 As 132/2011-51, na který se odvolávala stěžovatelka, který je však skutkově zcela odlišný).

[26] NSS se z výše uvedených důvodů ztotožňuje s názorem městského soudu i žalované, že stěžovatelka v době vydání rozhodnutí o zajištění splňovala podmínky pro zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců. Naopak z informací, které stěžovatelka v této době poskytla žalované a které prohlásila za pravdivé, vyplývá, že užití zvláštních opatření podle § 123b či § 123c zákona o pobytu cizinců by nebylo v jejím případě účinné.

[27] Stěžovatelka se mýlí také v názoru, že byla zajištěna pouze na základě jednání, pro které jí bylo uloženo správní vyhoštění. Analogicky k tomu použila institut vazby v trestním řízení, neboť důvodem pro vzetí osoby do vazby nemůže být pouze skutečnost, že obviněný spáchal trestný čin. NSS k tomu uvádí, že společné pro oba instituty je, že se jedná o omezení osoby na svobodě. Pro každý z nich však platí jiné zákonné podmínky, a analogie užitá stěžovatelkou proto není případná. Naneštěstí pro stěžovatelku, tím, že se prokázala padělaným dokladem totožnosti, splnila jak podmínku pro správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona o pobytu cizinců, tak podmínku pro zajištění podle § 124 odst. 1 písm. b) téhož zákona, jak je již uvedeno výše.

[28] K namítnuté nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu NSS uvádí, že považuje odůvodnění městského soudu za zcela dostačující. Lze z něj totiž jednoznačně dovodit, na základě jakých skutkových zjištění soud dospěl k závěru, že je vhodnější využít v případě stěžovatelky zajištění namísto zvláštních opatření, a argumenty pro tento závěr prezentoval soud dostatečným způsobem. Nepřezkoumatelnost rozsudku nemůže způsobovat to, že se soud ztotožnil s hodnocením skutkových zjištění, jak jej provedla žalovaná. Napadený rozsudek proto není nepřezkoumatelný.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[29] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[30] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalované v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 31. srpna 2017

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu