

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **P. T.,** zast. Mgr. Ing. Jakubem Backou, advokátem se sídlem Sevastopolská 378/16, Praha 10 - Vršovice, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství hl. m. Prahy**, se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 2. 2017, čj. KRPA-52340-22/ČJ-2017-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2017, čj. 2 A 24/2017-32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Ing. Jakubu Backovi, advokátu, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **8 228 Kč**, která mu bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná rozhodla dne 13. 2. 2017 o správním vyhoštění žalobce. Při pobytové kontrole se totiž prokazoval občanským a řidičským průkazem, které byly oba vystaveny na jméno R. V., nar. X, st. příslušnost L., a o jejichž pravosti pojala žalovaná podezření. To se později ukázalo být důvodné. S ohledem na tyto okolnosti žalovaná rozhodla dne 15. 2. 2017 rozhodnutím označeným v záhlaví o zajištění žalobce za účelem vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců. Dobu zajištění stanovila na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody žalobce.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí o zajištění žalobou u městského soudu, protože tvrdil, že v jeho případě bylo možno uložit mírnější opatření ve smyslu § 123b nebo § 123c zákona o pobytu cizinců. Městský soud žalobu zamítl rozsudkem označeným v záhlaví. V odůvodnění rozsudku konstatoval skutkový stav zjištěný ve správním řízení, neshledal pochybení při jeho zjišťování ani nedostatečné odůvodnění rozhodnutí žalované a ztotožnil se se závěry žalované, že žalobce nesplňoval podmínky pro uložení mírnějšího opatření.

II. Argumenty kasační stížnosti

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se závěry městského soudu nesouhlasil a nyní v řízení o kasační stížnosti před NSS namítá důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. V kasační stížnosti v podstatě opakuje žalobní argumentaci. Namítá, že žalovaná dostatečně nezohlednila skutkové okolnosti jeho případu. Pouze jaksi automaticky vyloučila možnost uložit mírnější opatření jen proto, že se stěžovatel dříve prokazoval falešnými doklady. Stěžovatel však tvrdí, že to samo o sobě nemůže obstát v situaci, kdy se dosud nikdy neprotivil žádnému správnímu rozhodnutí ani nemařil výkon správního vyhoštění. Nelze připustit paušalizované rozhodování ve věcech zajišťovaných cizinců. Tomu se blíží nebezpečná praxe žalované spočívající v tom, že cizinci, kteří využili padělaný pas, jsou zajištěni bez bližšího zkoumání individuálních okolností případu. Stěžovatel poukazuje na smysl institutu zvláštních opatření podle zákona o pobytu cizinců, který je implementací čl. 15 tzv. návratové směrnice a který vyložil i NSS ve své judikatuře (1 As 132/2011, 3 As 30/2011 nebo 5 Azs 20/2016) tak, že ani pokud cizinec z území ČR po pravomocném rozhodnutí o vyhoštění nevycestoval, není vyloučeno uložit zvláštní opatření. Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil jak rozsudek městského soudu, tak rozhodnutí žalované.

[4] Žalovaná se ke kasační stížnosti v poskytnuté lhůtě nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] 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 stěžovatele na základě rozhodnutí ze dne 15. 2. 2017 bylo ukončeno již 23. 2. 2017, protože stěžovatel krátce po svém zajištění za účelem vyhoštění požádal o azyl, a byl tedy nově zajištěn rozhodnutím ze dne 23. 2. 2017, tentokrát podle zákona o azylu [jeho § 46a odst. 1 písm. e)].

[6] Podle nového znění § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců by fakt, že stěžovatel již není v průběhu řízení o kasační stížnosti nadále zajištěn 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.

pokračování

[7] 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.

[8] 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).

[9] Stěžovatel podal kasační stížnost v době, kdy zákon o pobytu cizinců nevylučoval jeho věc z meritorního přezkumu z důvodu ukončení zajištění, a tak mohl legitimně očekávat, že jeho 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 stěžovatele, proto následoval článek II bod 1 zákona č. 222/2017 Sb. a kasační námitky věcně posoudil s přesvědčením, že jde o postup ústavně konformní.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Skutkový stav není mezi stranami jakkoliv sporný, proto NSS pouze stručně shrne podstatné okolnosti případu. Stěžovatel je občanem Ukrajiny, kde bydlí i jeho žena a dcera. Do ČR přicestoval 31. 7. 2016 z Polska, kde pobýval na základě schengenského víza s platností 90 dnů. V říjnu 2016 v ČR prý ztratil osobní doklady, proto si prostřednictvím internetu nechal na Ukrajině vystavit padělané doklady Litvy, které mu později předala neznámá osoba. Tyto doklady si stěžovatel zajistil proto, že jakožto občan Litvy, a tedy občan EU, nebude potřebovat na území ČR vízum ani pracovní povolení. Těmito doklady se prokazoval při pobytové kontrole 12. 2. 2017. Dle protokolu o výslechu stěžovatele ze dne 13. 2. 2017 založeného ve spisu se žalovaná stěžovatele mimo jiné výslovně dotázala, zda vlastní finanční prostředky na složení finanční záruky; na tuto otázku odpověděl záporně - str. 4 dole. Žalovaná stěžovatele taktéž vyzvala, aby uvedl adresu pro doručování; k tomu stěžovatel uvedl, že v ČR doručovací adresu nemá (str. 5). Na otázku, kde v Praze bydlí, stěžovatel uvedl, že na nějaké ubytovně. Nemá tam hlášen pobyt, ani nezná přesnou adresu (str. 6). Stěžovatel dále uvedl, že vycestuje dobrovolně, chce vycestovat co nejdříve, proto se vzdal práva na odvolání (str. 5 dole a str. 6).

[12] Mezi stranami je ovšem sporné posouzení uvedených skutkových okolností. Žalovaná a posléze i městský soud zjistily, že v případě stěžovatele nebylo možno uložit mírnější opatření než zajištění, protože stěžovatel nesplňoval podmínky uvedené v § 123b a 123c zákona o pobytu cizinců, tj. neznal adresu ubytovny, na které se údajně zdržoval, a neměl dostatek prostředků ke složení finanční záruky. Stěžovatel přesto tvrdí, že žalovaná měla víc přihlédnout ke konkrétním skutkovým okolnostem jeho případu, zejména k tomu, že dosud nemařil výkon správního vyhoštění ani jakéhokoliv jiného správního rozhodnutí.

[13] Podle § 123b odst. 1 písm. a) až c) 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 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.

Podle odstavce 2 tohoto ustanovení lze zvláštní opatření za účelem vycestování uložit, je-li důvodné nebezpečí, že cizinec nevycestuje v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění k vycestování z území. 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 (§ 123b odst. 3).

[14] Podle § 123c odst. 1 zákona o pobytu cizinců se finanční záruka skládá na účet policie a je vratná po vycestování cizince z území nebo poté, co mu byl povolen dlouhodobý anebo trvalý pobyt nebo pobyt podle zvláštního právního předpisu, uděleno dlouhodobé vízum nebo vydáno povolení k přechodnému pobytu. Policie se s cizincem nebo složitelem dohodne na způsobu vrácení finanční záruky. Náklady na vrácení finanční záruky nese složitel nebo cizinec.

[15] Podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je policie 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 uložit zvláštní opatření za účelem vycestování, 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.

pokračování

[16] Žalovaná v rozhodnutí o zajištění uvedla, že mírnější donucovací opatření by nebyla účinná a z hlediska jednání stěžovatele by byla nedostačující. „*K neuložení zvláštních opatření dle § 123b zákona o pobytu cizinců přistoupil správní orgán zejména z důvodu nebezpečí nerespektování právních předpisů České republiky ze strany cizince a zmaření správního rozhodnutí*“, což je dle žalované podloženo porušením zákona o pobytu cizinců. Žalovaná konstatovala, že svým předchozím jednáním dal stěžovatel jednoznačně najevo, že platné právní předpisy a uložené povinnosti nehodlá dodržovat. V kontextu skutečností, že se stěžovatel prokazoval falešnými doklady, neuvedl adresu pobytu v ČR a nesložil finanční záruku ani hodnověrně neprokázal, že by disponoval dostatečnou hotovostí, by dle žalované bylo uložení zvláštních opatření neúčelné a vzhledem k poměrům stěžovatele i nemožné.

[17] Městský soud uvedl, že stěžovatel zcela naplnil podmínky § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a zároveň nenaplnil podmínky možnosti uložit zvláštní opatření - neuvedl adresu pobytu, prohlásil, že nemá finanční prostředky na složení záruky, a s ohledem na to, že se snažil zakrýt svou totožnost falešnou totožností občana EU, neexistuje ani předpoklad, že by se dobrovolně osobně hlásil na policii v době policií stanovené. Tyto okolnosti vyvolávají oprávněné obavy, že rozhodnutí o správním vyhoštění z území bude mařit či ztěžovat. Vzhledem k neuvedení místa pobytu na území ČR by byl pro policii nedohledatelný; z jednání i výpovědí stěžovatele tedy vyplývá neúčelnost udělení zvláštního opatření. Soud proto neshledal zajištění nezákonným.

[18] S těmito závěry se ztotožňuje i NSS. Uvedené závěry jsou přezkoumatelné a jsou v nich dostatečně zhodnoceny všechny zjištěné skutkové okolnosti jeho případu. Je nepochybné, že stěžovatel si opatřil falešné doklady, aby se vyhnul povinnostem spojeným s legalizací pobytu na území ČR, ale hlavně aby mohl pobývat a pracovat v ČR, k čemuž ho dle jeho výpovědí vedly zejména finanční důvody. Jinými slovy za tímto účelem neváhal porušit zákony. Teprve poté, co se mu nepodařilo falešné doklady účinně při pobytové kontrole použít a vyvstaly důvodné pochybnosti o pravosti jeho identity, resp. jím předložených dokladů, odhalil stěžovatel svou pravou identitu.

[19] Není ani pravda, že žalovaná uplatnila ve vztahu k stěžovateli jakýsi automatismus, pokud jej zajistila „jen“ proto, že se prokazoval falešnými doklady. Z výše shrnutého obsahu rozhodnutí žalované jasně vyplývá, že prokazování se falešnými doklady bylo jedním z důvodů rozhodnutí o správním vyhoštění [§ 119 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona o pobytu cizinců], nikoliv důvodem pro zajištění za účelem správního vyhoštění. Skutečným důvody zajištění bylo to, že ve stěžovatelově případě *nepostačovalo uložit zvláštní opatření za účelem vycestování*. Jak žalovaná totiž správně uvedla, uložit zvláštní opatření zde nebylo ani možné, neboť stěžovatel nesplnil ani jednu ze zákonných podmínek jejich uložení. Ze spisu, resp. z pohovoru se stěžovatelem nic nenasvědčuje tomu, že tento závěr není správný.

[20] To je také argument proti tomu, aby se v této věci uplatnila judikatura, na kterou stěžovatel v kasační stížnosti odkázal. Zejména pokud jde o třetí z odkazovaných rozsudků ve věci sp. zn. 5 As 20/2016, v níž také rozhodoval rozšířený senát NSS (srov. zejména body 37 a 38 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 2. 2017, čj. 5 Azs

20/2016-38, č. 3559/2017 Sb. NSS), je nutno upozornit, že skutkové okolnosti uvedené kauzy se významně liší. Stěžovatelka v oné věci v podstatě hned poté, co si zajistila advokáta, poskytla finanční záruku, a nabídla její zvýšení až do výše, kterou stanoví správní orgán, dále uvedla adresu pobytu v ČR, měla v ČR partnera a slíbila, že se bude pravidelně hlásit na policii. Nedostatečně prokázanou otázkou v jejím případě byla i její vědomost o pravomocném správním vyhoštění, kterou jí správní orgán kladl za vinu. Tyto všechny okolnosti naznačovaly možnost uložit mírnější opatření podle zákona o pobytu cizinců, avšak v jejím případě k tomu nepřihlédl ani správní orgán, ani soud. Jak jasně vyplývá z bodu [11] výše, to není případ stěžovatele.

[21] Zbylé dva rozsudky NSS (1 As 132/2011, 3 As 30/2011) se týkají jiného znění příslušných částí zákona o pobytu cizinců. NSS v nich postupně eurokonformně dovodil povinnost žalované zabývat se možností uložit zvláštní opatření ve všech případech zajištění, nikoliv pouze při zajištění za účelem vyhoštění.

[22] Jestliže tedy stěžovatel odkazuje na závěr již zmíněného usnesení rozšířeného senátu NSS ve věci 5 Azs 20/2016, podle kterého důvody zajištění podle zákona o pobytu cizinců „*paušálně nevylučují možnost použití zvláštního opatření (§ 123b téhož zákona). 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 stanovených Českou republikou nebo jinými státy EU (včetně charakteru porušení těchto povinností ze strany cizince)*“ (bod 41), nezbývá než konstatovat, že je to v daném případě právě on, kdo odhlíží od smyslu institutu zajištění. Cíl úpravy zvláštních opatření NSS detailně vysvětlil již dříve ve svém rozsudku ve věci 1 As 132/2011 (bod 23) a tuto argumentaci zahrnul i do svého odůvodnění v právě citovaném usnesení rozšířeného senátu: „*Cílem právní úpravy zvláštních opatření za účelem vycestování je snaha o minimalizaci omezování osobní svobody v případě zajištění cizince za účelem vyhoštění zahrnutím povinnosti správního orgánu provést úvahu o možnosti aplikace mírnějších opatření před tím, než přistoupí k samotnému zajištění cizince.*“

[23] Žalovaná dostála povinnosti zvážit osobní a další poměry stěžovatele ve vztahu k nezbytnosti jeho zajištění a své úvahy přezkoumatelně vyjevila v rozhodnutí o zajištění. Uložení zvláštního opatření musí být upřednostněno před zajištěním cizince jen tehdy, 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 samostatnými důvody pro závěr, že nepostačuje uložit zvláštní opatření za účelem vycestování ve smyslu § 124 zákona o pobytu cizinců (viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2011, čj. 7 As 76/2011-50, a ze dne 16. 11. 2011, čj. 5 As 59/2011-64, nebo obdobně rozsudek ze dne 18. 7. 2013, čj. 9 As 52/2013-34).

[24] Námitku stěžovatele týkající se paušalizovaného rozhodování a nebezpečné praxe žalované ve vztahu k cizincům, kteří využili padělaný pas, považuje NSS za natolik obecnou a ničím blíže nepodloženou, že se k ní nemohl jakkoliv vyjádřit.

pokračování

[25] Lze uzavřít, že městský soud se stěžovatelovými námitkami zabýval přezkoumatelně a srozumitelně. Jeho závěry mají oporu ve skutkovém stavu zachyceném ve správním spisu a v zákoně a NSS se s těmito závěry ztotožnil.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou dle § 110 odst. 1 s. ř. s. O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s.

[27] Stěžovatel měl v řízení o kasační stížnosti zástupce Mgr. Ing. Jakuba Backu, advokáta se sídlem v Praze, ustanoveného usnesením Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2017 již v řízení o žalobě. V takovém případě hradí hotové výdaje a odměnu za zastoupení stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Podle advokátního tarifu (vyhláška č. 177/1996 Sb.) vznikl zástupci nárok na odměnu za dva úkony právní služby, a to sepsání kasační stížnosti a další poradu s klientem ze dne 24. 5. 2017 přesahující jednu hodinu - č. l. 5 spisu NSS [§ 11 odst. 1 písm. c) a d) advokátního tarifu)]. Za jeden úkon právní služby náleží zástupci odměna ve výši 3 100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč [§7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 13 odst. 3 advokátního tarifu], celkem 6 800 Kč. Protože zástupce soudu doložil, že je plátcem DPH, zvyšuje se tato částka o sazbu 21 %, tj. o 1 428 Kč. Celková částka, která činí 8 228 Kč, bude k rukám ustanoveného zástupce proplacena z účtu NSS do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 27. září 2017

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu