

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEMREPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **T. Ch.,** zastoupena Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, se sídlem Kaplanova 44, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2017, č. j. 2 A 93/2017 - 20,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 7. 8. 2017, č. j. KRPA-283637-13/ČJ-2017-000022, rozhodla o zajištění žalobkyně podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), s tím, že doba jejího zajištění byla stanovena na 30 dnů ode dne omezení osobní svobody.

[2] Ze správního spisu vyplývá, že již dne 11. 8. 2016 žalovaná vydala rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně, č. j. KRPA-39573-49/ČJ-2016-000022, přičemž žalobkyni byla tímto rozhodnutím uložena doba, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a to v délce 1 roku s dobou vycestování v délce 20 dnů. Proti uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které bylo rozhodnutím Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 8. 2. 2017, č. j. CPR-23142-7/ČJ-2016-930310-

C242, zamítnuto. Žaloba, kterou podala proti tomuto rozhodnutí žalobkyně, byla rozsudkem Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 28. 4. 2017, č. j. 2 A 17/2017 - 25, také zamítnuta. Žalobkyně podala proti zamítavému rozsudku městského soudu kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu společně s žádostí o odkladný účinek, avšak tato kasační stížnost byla rozsudkem ze dne 20. 7. 2017, č. j. 1 Azs 199/2017 - 27, zamítnuta. Rozsudek Nejvyššího správního soudu byl zástupci žalobkyně doručen dne 3. 8. 2017.

[3] Žalobkyně se následně dne 7. 8. 2017 dostavila na Oddělení cizinecké policie v Praze s žádostí o vyřešení svého pobytu v České republice. V rámci této schůzky bylo zjištěno, že žalobkyně nemá žádné povolení opravňující k pobytu na území České republiky a od 10. 6. 2017, kdy se stalo vykonatelným rozhodnutí žalované ze dne 11. 8. 2016, č. j. KRPA-39573-49/ČJ-2016-000022, pobývá na území České republiky neoprávněně, v rozporu s tímto rozhodnutím a je vedena v evidenci nežádoucích osob. Z protokolu o podání vysvětlení ze dne 7. 8. 2017 mimo jiné vyplývá, že žalobkyně byla srozuměna s tím, že od 10. 6. 2017 pobývá na území České republiky neoprávněně, nicméně doufala, že její kasační stížnosti bude přiznán odkladný účinek. K možnosti uložení zvláštních opatření žalobkyně uvedla, že se nebude vyjadřovat. Dále žalobkyně konstatovala, že nemá žádný majetek a že jí nejsou známy žádné překážky vycestování.

[4] Rozhodnutím ze dne 7. 8. 2017, č. j. KRPA-283637-13/ČJ-2017-000022, tedy žalovaná rozhodla o zajištění žalobkyně s tím, že z její strany dochází k maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, zároveň se žalobkyně odmítla vyjádřit k otázce zvláštních opatření, přestože o této možnosti byla poučena, a nijak nedoložila svoji snahu vycestovat.

[5] Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, ze dne 15. 8. 2017, č. j. OAM-130/LE-BE05-BE05-PS-2017, došlo k přezajištění žalobkyně a jejímu novému zajištění v zařízení Bělá - Jezová po dobu trvání řízení o udělení mezinárodní ochrany, nejdéle však do 29. 11. 2017.

II.

[6] Žalobkyně se žalobou ze dne 11. 8. 2017 domáhala zrušení rozhodnutí žalované o svém zajištění, a to zejména z důvodu tvrzené nadbytečnosti a nedůvodnosti zajištění. Žalobkyně poukázala na to, že zajištění cizince je mimořádným institutem, kterého lze užít pouze ve výjimečných případech. Žalobkyně zdůraznila, že není pravdou, že by úmyslně a opakovaně porušovala právní předpisy či povinnosti plynoucí z rozhodnutí soudů. Naopak uvedla, že ihned poté, co se dozvěděla o skutečnosti, že Nejvyšší správní soud nepřiznal její kasační stížnosti odkladný účinek, se za účelem vyřešení svého pobytu sama dostavila k žalované. Žalobkyně též poukázala na to, že žalovaná mohla zvážit uplatnění zvláštních opatření, zejména finanční záruky, neboť uvedla už do protokolu, že má našetřené úspory, které by stačily na vycestování. Zároveň žalobkyně poukázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je přiznání odkladného účinku kasační stížnosti pro ochranu práv stěžovatelů nezbytné.

[7] Městský soud žalobu napadeným rozsudkem zamítl s poukazem na to, že z protokolu o podání vysvětlení jasně vyplývá, že se žalobkyně odmítla vyjádřit ke zvláštním opatřením, a tím vyjádřila svoji neochotu sdělit informace nezbytné k posouzení možnosti uložení zvláštních opatření, a zároveň tímto postupem odmítla spolupráci a možnost uplatnění takových opatření. Ze skutečnosti, že žalobkyně uvedla, že disponuje menší hotovostí pro případ vycestování, nijak nevyplývá, že by byla žalobkyně schopna složit finanční záruku. Tvrzení, že disponuje dostatečnými finančními prostředky, zpochybnilo rovněž následné konstatování žalobkyně, že v České republice nepracuje a nevlastní zde ani žádný majetek.

[8] Městský soud rovněž poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které 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, ačkoliv k tomu byl na základě rozhodnutí o vyhoštění povinen.

III.

[9] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Upozornila, že se městský soud dostatečně nevypořádal s jejími námitkami, když podle jejího názoru převzal argumentaci žalované. Postup městského soudu tak založil nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

[10] Dále stěžovatelka opět poukázala na to, že zajištění má být mimořádným prostředkem a že žalovaná nedostatečně zkoumala možnost uložení mírnějších opatření. Bylo její povinností pečlivě zvážit všechny možnosti uložení mírnějších opatření, zjistit osobní, majetkové a rodinné poměry stěžovatelky a na základě jejích tvrzení o našetřených finančních prostředcích zvážit uplatnění finanční záruky. Na podporu svých tvrzení stěžovatelka citovala judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které musí být rozhodnutí o zajištění náležitě odůvodněno a musí být přiměřené.

[11] Závěrem stěžovatelka zdůraznila, že se dostavila k žalované dobrovolně s cílem vyřešit svoji situaci, což dokazuje, že je tvrzení žalované o opakovaném a úmyslném porušování právních předpisů mylné. Zároveň stěžovatelka poukázala na to, že i podle judikatury Nejvyššího správního soudu je ve věcech správního vyhoštění odkladný účinek nezbytný a nelze tedy klást stěžovatelce k tíži, že po dobu do vydání rozsudku ze strany Nejvyššího správního soudu zůstala stěžovatelka na území České republiky.

IV.

[12] Žalovaná se k podané kasační stížnosti nevyjádřila.

V.

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost 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. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka má být podle správních rozhodnutí zajištěna až do 29. 11. 2017 a Nejvyššímu správnímu soudu nebylo oznámeno, že před vydáním tohoto rozsudku již její zajištění skončilo, nebylo namístě zvažovat zastavení řízení podle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí městského soudu skutečně nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[17] Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS, v němž vyložil, že „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné*“. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, pak vyslovil názor, že „*nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny*“. Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS) je jinak společný závěr, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá*“.

[18] Napadený rozsudek vyhovuje výše uvedeným kritériím přezkoumatelnosti. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Z rozsudku městského soudu vyplývá, že se námitkami stěžovatelky zabýval, včetně otázky uplatnění zvláštních opatření, a vypořádal se s nimi i v odůvodnění rozsudku přehledným a logickým způsobem. Věnoval dostatek pozornosti námitce týkající se finanční záruky jako možného zvláštního opatření, zabýval se otázkou důvěryhodnosti stěžovatelky a na podporu svých tvrzení uvedl též judikaturu Nejvyššího správního soudu. Podle Nejvyššího správního soudu byly tudíž žalobní námitky dostatečně vypořádány, a proto námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku považuje za nedůvodnou.

[19] K námitce stěžovatelky, dle níž měla žalovaná vůči ní využít zvláštních opatření (§ 123b zákona o pobytu cizinců) namísto jejího zajištění, Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem konstatuje, že žalovaná řádně a dostatečně zhodnotila všechny okolnosti, pro které nebylo možno zvláštní opatření vůči stěžovatelce použít.

[20] Namítá-li stěžovatelka nesprávné právní posouzení možnosti uložení zvláštního opatření žalovanou, resp. městským soudem, lze s ní souhlasit v obecných východiscích ohledně toho, jak je třeba přistupovat k institutu zajištění (požadavek mimořádnosti užití institutu zajištění a z toho vyplývající požadavky na jeho náležité odůvodnění). Nejvyšší správní soud však nepřisvědčil tvrzení, že žalovaná a městský soud pochybily při aplikaci těchto obecných východisek na posuzovanou věc.

[21] K zajištění cizince lze přistoupit za kumulativního naplnění podmínek uvedených v § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Jednou ze zákonných podmínek je skutečnost, že „*nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování.*“ Právní úprava tak sleduje, aby v souvislosti se správním vyhoštěním bylo využíváno co nejméně invazivní opatření směřující vůči cizinci.

[22] Jak však poznamenal Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 16. 11. 2011, č. j. 5 As 59/2011 - 64, „*zajištění cizince musí být vyhrazeno pro případy, kdy skutečně nelze zajistit výkon správního vyhoštění jinými prostředky, například uložením zvláštního opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců. Není však pravdou, že by policie musela vždy nejdříve přistoupit k uložení zvláštního opatření a teprve v případě neúspěchu by mohla cizince zajistit. Takový výklad by vedl v důsledku často ke zmaření výkonu správního vyhoštění. I když by totiž bylo zřejmé, že se cizinec bude snažit vyhnout vycestování z České republiky, policie by mu nejdříve uložila zvláštní opatření, a poté, co by zjistila, že zvláštní opatření nevedlo ke kýženému cíli, neboť cizinec se začal skrývat nebo odcestoval do jiného státu, mohl by již být výkon správního vyhoštění zmařen a k zajištění cizince by vůbec nemohlo být přistoupeno. Z tohoto důvodu také zákon o pobytu cizinců v § 123b odst. 3 stanoví, že policie zkoumá, zda uložením zvláštního opatření neohrozí výkon správního vyhoštění.*“

[23] Na tomto místě je též vhodné odkázat na rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 As 52/2013 - 34, jak správně učinil také městský soud, dle kterého platí: „*Volba mírnějších opatření než je zajištění cizince, mezi něž lze např. řadit již zmíněné zvláštní opatření za účelem vycestování cizince, je vázána na předpoklad, že cizinec bude se státními orgány spolupracovat při realizaci tohoto opatření a že neexistuje důvodná obava, že se nebude*

vyhýbat případnému výkonu správního vyhoštění. Pokud zde existují skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec bude případný výkon správního vyhoštění mařit, nelze dle § 123b odst. 3 zákona o pobytu cizinců přistoupit ke zvláštnímu opatření za účelem vycestování cizince. Při hodnocení toho, zda uložením zvláštního opatření nebude zmařen výkon správního vyhoštění, je možno lišit situace, kdy je s cizincem teprve vedeno řízení o správním vyhoštění, a situace, kdy již cizinci bylo správní vyhoštění pravomocně uloženo, přičemž cizinec území České republiky neopustil, ačkoli k tomu byl na základě rozhodnutí o vyhoštění povinen. Zatímco v prvním zmíněném případě není zcela jisté, že správní vyhoštění bude vůbec uloženo a správní orgán hodnotí z informací o dosavadním jednání cizince, zda není dáno nebezpečí, že výkon případného rozhodnutí o správním vyhoštění bude mařen ze strany cizince, ve druhém zmíněném případě je situace odlišná v tom smyslu, že již existují konkrétní poznatky o tom, jakým způsobem se cizinec postavil ke své povinnosti opustit území na základě rozhodnutí o správním vyhoštění.“

[24] Stejně jako v případě, kterého se týkalo citované rozhodnutí, se i v nyní projednávané věci jedná o situaci popsanou na druhém místě, tj. stav, kdy bylo pravomocně uloženo správní vyhoštění a kdy stěžovatelka neopustila území v době, kdy tak měla učinit.

[25] V daném případě tak mohla žalovaná při hodnocení dostatečnosti tzv. zvláštního opatření za účelem zajištění cizince vycházet z konkrétních poznatků vypovídajících o tom, jak se stěžovatelka staví k pravomocnému rozhodnutí o svém vyhoštění, u něhož již uplynula lhůta k vycestování, jelikož takovými poznatky sama disponovala. Žalovaná ve svém rozhodnutí zdůraznila, že stěžovatelka dobrovolně nerespektovala povinnost uloženou jí rozhodnutím o správním vyhoštění, s čímž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[26] Nejvyšší správní soud přitom souhlasí se závěry městského soudu, že stěžovatelkou tvrzená nevědomost ji v žádném případě nezbavuje odpovědnosti za to, že na území ČR pobývala neoprávněně. Neoprávněného pobytu se dopustila bez ohledu na to, že se k žalované dostavila dobrovolně. Po té, co jí, resp. jejímu právnímu zástupci, byl doručen rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2017, č. j. 1 Azs 199/2017 - 27, kterým byla zamítnuta její kasační stížnost, měla stěžovatelka opustit území České republiky. Skutečnost, že se dostavila dobrovolně, by sice měla být zohledněna, ale pouze tehdy, pokud by zároveň bylo možno uplatnit v jejím případě zvláštní opatření namísto zajištění.

[27] Z Protokolu o podání vysvětlení ze dne 7. 8. 2017 ovšem vyplývá, že stěžovatelka byla poučena o možnosti zvláštních opatření a byla dotázána, zda disponuje finančními prostředky ke složení finanční záruky. K této otázce se ale stěžovatelka nechtěla vyjádřit. Z protokolu dále plyne, že stěžovatelka nemá na území České republiky žádné příbuzné, je rozvedená a její bývalý manžel žije na Ukrajině, v době sepsání protokolu nepracovala a neměla v České republice žádný majetek, že v současné době u ní nejsou dány překážky vycestování a že má menší hotovost z dřívější doby na pobyt v České republice, případně na vycestování. Z výpovědí stěžovatelky nelze vyvodit snahu o uložení zvláštních opatření ani velkou snahu o spolupráci se správními orgány. Tu nepředstavuje sám o sobě ani dobrovolný příchod na cizineckou policii.

[28] Nejvyšší správní soud tedy plně souhlasí s posouzením městského soudu i žalované, že by uložení zvláštních opatření za účelem vyhoštění bylo v posuzovaném případě neúčelné. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje argumentaci stěžovatelky v tom smyslu, že mohou existovat určité výjimečné případy, kdy i přes nevycestování cizince po vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění nemusí být aplikace zvláštních opatření za účelem jeho zajištění vyloučena, nicméně v dané věci se o takový případ nejedná.

[29] Z výše uvedeného vyplývá, že uložení zvláštních opatření nebylo v projednávané věci uskutečnitelné, neboť stěžovatelka sama odmítla žalované doložit žalované informace, na základě kterých by mohla žalovaná zvláštní opatření uložit.

[30] Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než uzavřít, že kasační stížnost není důvodná.

[31] 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. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec její 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 29. listopadu 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu