

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **A. B.**, zast. Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie**, se sídlem Masarykova 930/27, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalované ze dne 2. 7. 2017, čj. KRPU-135457-27/ČJ-2017-040022-RD-ZZ, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 2. 2018, čj. 78 A 19/2017-65,

takto:

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

**II.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

**III.** Žalované **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

**IV.** Ustanovenému zástupci Mgr. Jindřichu Lechovskému, advokátovi se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým byla dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších

předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalované. Tímto rozhodnutím žalovaná rozhodla o zajištění stěžovatele za účelem správního vyhoštění.

[2] Krajský soud se zabýval otázkou, zda by namísto zajištění stěžovatele nepostačovalo užití mírnějšího opatření, spočívající v uložení některého ze zvláštních opatření. Stěžovatel si po vyslovení zákazu vstupu na území schengenského prostoru opatřil cestovní pas jiného státu na odlišně znějící jméno a použil jej k cestě zpět na území schengenského prostoru. Krajský soud dospěl k závěru, že o zákazu vstupu na území schengenského prostoru věděl, nerespektoval jej a své protiprávní jednání se snažil zakrýt novým cestovním dokladem. Za těchto okolností by bylo vysoce pravděpodobné, že by nebyl ochoten spolupracovat se správními orgány České republiky a nebyl by ochoten respektovat jejich rozhodnutí. Pro uložení zvláštních opatření za účelem vycestování navíc nebyly splněny podmínky, neboť měl pouze nepatrné finanční prostředky (přibližně 200 EUR), na území České republiky neměl zajištěno ubytování ani žádný majetek, nikoho zde neznal a neměl zde žádné vazby. V takovém případě je pravděpodobnost protiprávního opuštění území České republiky stěžovatelem velmi vysoká. Úmysl bezprostředního návratu do Srbska tvrdil účelově, aby byl propuštěn ze zadržení. Soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[4] Stěžovatel má za to, že žalovaná a soud nesprávně a nedostatečně posoudily možnost uložení zvláštních opatření. Místo zajištění měla žalovaná uložit jedno z mírnějších opatření za účelem vycestování. Stěžovatel nevěděl o tom, že má vyslovený zákaz vstupu na území schengenského prostoru. Když se po svém zadržení o této skutečnosti dozvěděl, chtěl se co nejrychleji vrátit zpět do Srbska, kde disponuje rodinným a sociálním zázemím. K zajištění proto nebyl dán důvod. S odkazem na čl. 15 návratové směrnice [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2018, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí] nelze přistupovat k zajištění cizince pouze na základě toho, že se cizinec nachází v databázi nežádoucích osob (schengenský informační systém, dále jen „databáze SIS II“). Po zadržení německou policií zjistil, že navzdory novým cestovním dokladům má platný zákaz vstupu do schengenského prostoru. V ten okamžik ztratil motivaci k dalšímu vstupu do Spolkové republiky Německo a chtěl se vrátit zpět. Žalovaná měla situaci řešit mírnějšími prostředky a zajištění proto bylo nepřiměřené a nezákonné. V závěru kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalované zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[5] Žalovaná se ke kasační stížnosti vyjádřila tak, že se ohledně podmínek zajištění stěžovatele podrobně zabývala také možností uložení mírnějších opatření v podobě zvláštních opatření za účelem vycestování. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedla úvahy, proč nelze užít místo zajištění mírnější opatření a své závěry náležitě odůvodnila. Shrnula, že stejně jako krajský soud i ona postupovala zcela v souladu s právními předpisy,

rozhodnutí náležitě odůvodnila a navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s., přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[7] Poté, co Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost splňuje formální náležitosti, 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. Podle nového, nyní účinného znění § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců by fakt, že stěžovatel již není v průběhu řízení o kasační stížnosti nadále zajištěn, vedl k zastavení řízení. Judikatura však v této věci (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, čj. 1 Azs 243/2017–25 či ze dne 8. 11. 2017, čj. 1 Azs 342/2017–27) dovodila, že pokud stěžovatel podal žalobu v době, kdy zákon o pobytu cizinců nevylučoval jeho věc z meritorního přezkumu správními soudy z důvodu ukončení zajištění, mohl legitimně očekávat, že jeho žaloba i případná kasační stížnost budou řádně projednány. Nejvyšší správní soud neshledal žádné důvody, proč se od těchto závěrů odchýlit.

[8] Kromě skutečností uvedených výše Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že stěžovateli byl od 17. 2. 2016 do 9. 2. 2018 německými správními orgány zakázán vstup do schengenského prostoru. Důvodem bylo označení osoby jako nežádoucí nebo představující bezpečnostní riziko. Rozhodnutí si stěžovatel od německé policie převzal a převzetí stvrdil svým podpisem. Za asistence německé policie byl poté v únoru 2016 deportován do země svého původu, do Kosova. Bezprostředně po své deportaci si opatřil cestovní doklad jiného státu (Srbska) na odlišně znějící jméno (B. namísto původního B.). S tímto dokladem dne 30. 6. 2017 cestoval přes Českou republiku do Spolkové republiky Německo bez víza, ačkoli na něj, jako osobu vedenou v databázi SIS II, dopadala vízová povinnost. Z cestovního dokladu bylo žalovaným zjištěno, že jsou zde otištěna další vstupní i výstupní schengenská razítka.

[9] Předmětem kasační stížnosti je otázka, zda mělo být stěžovateli uloženo některé ze zvláštních opatření jakožto mírnější prostředek za účelem vycestování, než kterým je rozhodnutí o zajištění.

[10] 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 uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, pokud [...] je cizinec evidován v informačním systému smluvních států.*“

[11] Zajištění představuje podle Nejvyššího správního soudu mimořádný institut. Podmínky omezování osobní svobody musí být interpretovány restriktivně, aby byla v souvislosti s řízením o správním vyhoštění používána co nejméně invazivní opatření vůči cizinci. Uložení zvláštních opatření proto musí být upřednostněno před zajištěním. Zároveň však uložená zvláštní opatření musí být skutečně účinná. Nejvyšší správní soud dovodil v řadě rozhodnutí, že volba mírnějších opatření, než je zajištění cizince, mezi něž lze řadit také zvláštní opatření za účelem vycestování cizince, je vázána na určité předpoklady. Cizinec musí být schopen splnit povinnosti plynoucí ze zvláštního opatření a zároveň nesmí existovat důvodná obava, že by uložením zvláštního opatření byl ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Předpokládá se, že cizinec bude při realizaci tohoto opatření 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 přistoupit ke zvláštnímu opatření za účelem vycestování cizince (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2014, čj. 3 As 104/2013-28, ze dne 27. 3. 2014, čj. 3 As 112/2013-24, ze dne 18. 7. 2013, čj. 9 As 52/2013-34 a ze dne 12. 10. 2016, čj. 10 Azs 102/2016-56).

[12] Zvláštními opatřeními za účelem vycestování se podle § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, rozumí:
*„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.“*

[13] Dle závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 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 stanovených Českou republikou nebo jinými státy EU, včetně charakteru porušení těchto povinností (usnesení ze dne 28. 2. 2017, čj. 5 Azs 20/2016-38, č. 3559/2017 Sb., bod [41]).

[14] Stěžovatel nedisponoval na území České republiky žádným majetkem, neměl zajištěno žádné ubytování, nikoho zde neznal a měl pouze nepatrné finanční prostředky, při zajištění asi 205 EUR. Pokud jde o zvláštní opatření v podobě složení finanční záruky dle § 123b odst. 1 písm. b) a potažmo dle § 123c zákona o pobytu cizinců, dospěl soud k závěru, že stěžovatel nebyl schopen toto zvláštní opatření splnit. Z jeho vyjádření při podání vysvětlení po jeho zajištění vyplynulo, že nedisponoval dostatečným finančním obnosem pro uplatnění finanční záruky, a v průběhu řízení neoznačil žádnou osobu, která by za něj snad mohla finanční záruku složit, či by ji bylo možné kontaktovat.

[15] Z výše uvedených skutečností je patrné, že by stěžovatel nebyl schopen splnit povinnosti žádného ze zvláštního opatření a existovala by důvodná obava, že by uložením zvláštního opatření byl ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že pro uložení zvláštních opatření nebyly naplněny podmínky. V případě jeho uložení by byla míra ohrožení výkonu správního vyhoštění příliš vysoká, neboť stěžovatel by s vysokou pravděpodobností nečekal na území České republiky na rozhodnutí žalovaného.

[16] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že argumentace stěžovatele, že o zákazu vstupu do schengenského prostoru nevěděl, je lichá. I pokud by to mu tak skutečně bylo, pak jde pouze k jeho tíži, že si dokumenty převzaté od německé policie nenechal přeložit do jazyka, který sám ovládá. Navíc ze skutečnosti, že byl za asistence policie deportován zpět, mu mělo být zřejmé, že je osobou na tomto území nežádoucí. Proto o zákazu vstupu minimálně vědět mohl a měl. Toto rozhodnutí však nerespektoval a do schengenského prostoru cestoval opětovně, čímž se dopustil protiprávního jednání. Dle otištěných vstupních i výstupních razítek je navíc zřejmé, že tohoto protiprávního jednání se dopouštěl opakovaně.

[17] Tvrzení stěžovatele, že poté co zjistil, že navzdory novým dokladům má platný zákaz vstupu do schengenského prostoru, ztratil motivaci k dalšímu vstupu na území Spolkové republiky Německo a měl úmysl vrátit se zpět do Srbska, soud považuje za účelové. Z dosavadního průběhu je zřejmé, že i přes vyslovený zákaz měl tendenci pobývat na území Spolkové republiky Německo a zákaz nerespektoval. Soud se ztotožnil s názorem krajského soudu, že tak tvrdil pod tlakem okolností, s úmyslem docílit svého propuštění ze zadržení. Navíc úmysl spolupráce se správním orgánem nemůže být pro zvažování zvláštních opatření relevantním důvodem, pokud je zřejmé, že žádné ze zvláštních opatření nemůže být vzhledem k okolnostem věci vůbec uplatněno. Důvody pro uložení některého ze zvláštních opatření naplněny nebyly zejména vzhledem k tomu, že stěžovatel nedisponoval finančními prostředky, které by mu umožnily jejich realizaci. Zajištění jako takové a jeho důvodnost stěžovatel nijak nerozporoval.

[18] 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 žalovaná při zajištění stěžovatele učinila. Byť bylo rozhodnutí o zajištění vydáno podle § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, nebyla evidence stěžovatele v databázi SIS II jediným izolovaným důvodem k zajištění. V napadeném rozhodnutí přesvědčivě zdůvodnila své úvahy, proč v případě stěžovatele zvláštní opatření nepoužila (a to v souladu s obecně použitelnými závěry v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2011, čj. 1 As 132/2011-51, na který se stěžovatel odvolával).

## IV. Závěr

[19] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci při tom rozhodl

bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[20] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady nad rámec její běžné úřední činnosti. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

[21] Nejvyšší správní soud ustanovenému zástupci přiznal odměnu za zastupování (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Jde o odměnu za 1 úkon právní služby (kasační stížnost), celkem v částce 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů) a náhradu hotových výdajů, celkem 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), celkem tedy 3 400 Kč. Mgr. Jindřich Lechovský je plátcem daně z přidané hodnoty. K nákladům řízení se tedy přičítá tato daň v sazbě platné ke dni ukončení řízení o kasační stížnosti, tj. ve výši 714 Kč. Odměna za zastupování tak činí 4 114 Kč a bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.

**Poučení**: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 25. července 2018

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu