

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **V. N. N.**, zastoupeného Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje**, se sídlem Masarykova 925/27, Ústí nad Labem, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 3. 2019, č. j. KRPU-55241-23/ČJ-2019-040022-RD-ZZC, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 5. 2019, č. j. 75 A 12/2019 – 38,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Ustanovenému advokátovi žalobce Mgr. Jindřichu Lechovskému **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 4.114 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná zajistila žalobce rozhodnutím ze dne 21. 3. 2019 za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), podle kterého je možné 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 „b) *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*". Doba zajištění byla stanovena na 90 dnů od omezení osobní svobody.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který ji shora uvedeným rozsudkem zamítl. Uložení zvláštních opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců je podmíněno nezbytným předpokladem spolupráce cizince se státními orgány a zároveň nesmí existovat důvodná obava, že by byl uložením zvláštních opatření ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Jakkoliv musí být uložení zvláštních opatření upřednostňováno před zajištěním, uložená zvláštní opatření musí být účinná.

[3] Žalobce nedisponoval cestovním dokladem, vízem ani povolením k pobytu v rámci schengenského prostoru. Cestoval přes území ČR nelegálně, předtím se vyhnul kontrole na vnější hranici schengenského prostoru, do Evropské unie přicestoval v úkrytu v lodním kontejneru a poté od roku 2016 nelegálně pracoval ve Španělském království a ve Spolkové republice Německo. Zároveň uvedl, že se do Vietnamu vrátí pouze v případě, že zde nezíská mezinárodní ochranu. Tyto okolnosti podle krajského soudu zavdaly důvodnou obavu, že by žalobce se správními orgány nespolupracoval a vyhýbal se případnému vyhoštění. Současně nic nenasvědčuje tomu, že by si mohl opatřit potřebné finanční prostředky pro samostatný pobyt v ČR. Lze se proto důvodně domnívat, že by po propuštění ze zajištění opět (nelegálně) směřoval do Německa. Z uvedených důvodů se soud ztotožnil s žalovanou, že podmínky pro uložení zvláštních opatření nebyly naplněny.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel") brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.").

[5] Namítl, že žalovaná nesprávně a nedostatečně posoudila uložení zvláštních opatření, nezvážila důkladně jeho situaci a své závěry založila pouze na skutečnosti, že se nacházel na území ČR bez pobytového oprávnění.

[6] Krajský soud vyhodnotil nemožnost uložení zvláštních opatření obdobně nepřijatelně jako žalovaná. Oba nadřadily nelegálnost stěžovatelova pobytu nad skutečnost, že se nedopustil maření žádného správního nebo soudního rozhodnutí (rozhodnutí o správním vyhoštění ještě nebylo ani pravomocné), nedopustil se žádného

protiprávního jednání z hlediska správního a trestního práva a dal najevo, že má v plánu získat mezinárodní ochranu.

[7] Smyslem zavedení institutu zvláštních opatření do zákona o pobytu cizinců byla implementace čl. 15 návratové směrnice (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí). Právní předpis členského státu musí být vykládán v souladu se smyslem, cíli a požadavky této směrnice, což potvrdil i Nejvyšší správní soud ve své judikatuře. Podle rozsudku ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 32/2011 – 51, je smyslem zavedení zvláštních opatření snaha o minimalizaci omezování osobní svobody cizinců tím, že je správní orgán povinen provést úvahu o možnosti aplikace mírnějších opatření.

[8] Z rozsudku ze dne 9. 2. 2017, č. j. 5 Azs 294/2016 – 18, plyne, že k nejintenzivnějšímu zásahu do práv, jakým je zajištění, by nemělo být přistupováno pouze na základě nelegálního pobytu cizince. Podobný závěr je třeba učinit v případě stěžovatele, který je bezúhonnou osobou, nenachází se v databázi nežádoucích osob a poskytl žalované všechny potřebné údaje k identifikaci, čímž vyloučil jakékoliv pochybnosti o dostatečné spolupráci se správními orgány. Skutečnost, že hodlá postupovat prostřednictvím legálních institutů, potvrdil i tím, že následně podal žádost o udělení mezinárodní ochrany. Žalovaná neměla vyjít pouze z toho, že byl zajištěn při nelegální cestě po schengenském prostoru, ale měla dostatečně hodnotit i jeho pobytovou historii a obecnou bezúhonnost.

[9] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakovala argumenty vyjádřené v napadeném rozhodnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Se stěžovatelem lze v obecné rovině souhlasit, že právo EU stanoví subsidiaritu zajištění ve vztahu k mírnějším donucovacím opatřením (tj. „*zvláštním opatřením*“ v terminologii zákona o pobytu cizinců), a z tohoto důvodu jsou na žalovanou kladeny požadavky na řádné a individualizované odůvodnění nevyužití zvláštních opatření (blíže viz zejm. usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 – 38, č. 3559/2017 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud však přisvědčil krajskému soudu, že v posuzované věci žalovaná zmíněným požadavkům dostála.

[13] Zvláštním opatřením za účelem vycestování může být „*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" (§ 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění rozhodném ke dni vydání napadeného rozhodnutí).

[14] Ačkoliv stěžovatel správně uvádí, že smyslem a účelem zvláštních opatření je minimalizace omezování osobní svobody cizinců v případě realizace vyhoštění, neznamená to, že by k omezení osobní svobody nemohlo dojít nikdy. Zvláštní opatření je možno považovat za účinná jen tehdy, pokud jimi lze dosáhnout daného konkrétního účelu zajištění mírnějšími prostředky - bez fyzického zajištění žadatele. V této souvislosti lze odkázat na závěry rozšířeného senátu vyslovené v usnesení č. j. 5 Azs 20/2016 – 38, podle kterého „[m]*ožnost aplikace zvláštního opatření namísto zajištění cizince a tomu korespondující úvahy správního orgánu budou nutně záviset na důvodu zajištění*". Z citovaného usnesení dále vyplývá, že volba některého ze zvláštních opatření namísto zajištění cizince je vázána na předpoklad, že cizinec bude se státními orgány spolupracovat při realizaci tohoto opatření a že neexistuje důvodná obava, že se bude vyhýbat případnému výkonu správního vyhoštění. Zároveň rozšířený senát odmítl, že by některý z důvodů zajištění zcela vylučoval využití zvláštních opatření. Žalovaná musí při svém rozhodování vycházet z konkrétního jednání cizince a posoudit jeho věc v souladu se zásadou individualizace. Těmto konkrétním skutkovým okolnostem pak bude odpovídat i rozsah povinnosti odůvodnit nevyužití zvláštních opatření (usnesení č. j. 5 Azs 20/2016 – 38, body 36 až 38). Na jedné straně palety možných situací bude např. cizinec, který jen projížděl územím ČR, neměl k ČR žádné ekonomické nebo sociální vazby, nedisponoval dostatečnými prostředky ke složení finanční záruky a takovou skutečnost ani netvrdil atd. (viz rozsudek ze dne 8. 4. 2016, č. j. 8 Azs 171/2015 – 52, č. 3429/2016 Sb. NSS, bod 34). Na druhé straně pak např. případ cizince, který má k členskému státu EU vazby, má zde faktické zázemí, rodinu či jiné blízké osoby, případně má on sám či třetí osoba peníze ke složení finanční záruky, předchozí porušení povinností spjatých s řízením o vyhoštění nebylo vědomé atd.

[15] Na těchto východiscích vystavěl své závěry i krajský soud. Nejvyšší správní soud se s ním ztotožňuje v tom, že rozhodnutí žalované bylo dostatečně individualizované a zohledňovalo všechny podstatné skutečnosti, které stěžovatel tvrdil nebo které vyšly v řízení najevo. Žalovaná neodůvodnila neuložení zvláštních opatření pouze poukazem na nelegální pobyt stěžovatele, ale dostatečně zohlednila i jeho pobytovou historii, a to nejen v ČR ale i předchozí několikaletý neoprávněný pobyt v jiných státech schengenského prostoru (viz shrnutí krajského soudu výše v bodu [3]).

[16] V souladu se smyslem a účelem zvláštních opatření se žalovaná zabývala také tím, zda by byl stěžovatel schopen některé ze zvláštních opatření plnit (zda má dostatečné finanční prostředky na složení finanční záruky, zda existuje adresa, na níž je oprávněn se zdržovat a kde lze provést pobytovou kontrolu, nebo zda jeho předchozí jednání skýtá dostatečnou záruku, že bude plnit povinnost hlásit se policii ve stanovené době). Zvláštní opatření jsou zamýšlena jako mírnější alternativa k důvodům zajištění. Je proto třeba zvážit, zda by uložením pouze zvláštního opatření nebyl zmařen cíl, k němuž by jinak

zajištění směřovalo (v nyní posuzované věci se jedná o nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění).

[17] Žalovaná dospěla v této otázce k negativnímu závěru. Stěžovatel pobýval na území ČR přibližně měsíc a po neúspěšné snaze nalézt práci se chtěl vrátit zpět do Německa, kde před tím nelegálně pobýval a pracoval. Neměl tedy k ČR žádné ekonomické nebo sociální vazby a podle svých slov nedisponoval ani dostatečnými prostředky ke složení finanční záruky (srov. výše citovaný rozsudek č. j. 8 Azs 171/2015 – 52 a na něj navazující část odůvodnění rozšířeného senátu č. j. 5 Azs 20/2016 – 38 v bodu 37). Stěžovatel tento závěr nijak konkrétně nezpochybnil. Argument, že nemařil žádné správní či soudní rozhodnutí a nedopustil se jakékoliv trestné činnosti, sám o sobě zajištění stěžovatele nevylučuje (viz např. rozsudek ze dne 23. 1. 2019, č. j. 1 Azs 395/2017 – 23). Obavy z nespolupráce a neplnění zvláštních opatření nerozptýlila ani stěžovatelem namítaná skutečnost, že poskytl údaje ke ztotožnění své osoby. Toto nezbytné minimum spolupráce ze strany stěžovatele (navíc za situace, kdy nedisponoval cestovním dokladem) neposkytovalo ve světle všech skutkových okolností dostatečnou záruku účinnosti zvláštních opatření. Žádost o mezinárodní ochranu stěžovatel podal až dne 23. 3. 2019, tedy po vydání nyní napadeného rozhodnutí ze dne 21. 3. 2019, tato okolnost se proto nemohla promítnout do jeho odůvodnění. Po podání žádosti o mezinárodní ochranu byl stěžovatel „přezajištěn“ rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 27. 3. 2019 podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, tedy z důvodu, že žádost byla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění. Otázka účelovosti této žádosti a zákonnosti „přezajištění“ je předmětem jiného řízení před Nejvyšším správním soudem (sp. zn. 10 Azs 243/2019), proto se k ní soud v tuto chvíli nebude vyjadřovat.

[18] S ohledem na výše uvedené skutkové okolnosti Nejvyšší správní soud plně přisvědčil krajskému soudu a žalované, že u stěžovatele existovala důvodná obava, že by nespolupracoval s žalovanou v případě, že by mu byla uložena zvláštní opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců, a že by nevycestoval v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění. Uložení zvláštních opatření by nebylo účinné ani dostačující k zajištění výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění. Neuložení zvláštních opatření žalovaná odůvodnila dostatečně. V posuzované věci nevyšly najevo další okolnosti, které by žalovaná byla povinna zvážit a neučinila tak.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[19] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 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 příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly.

[21] Stěžovateli byl usnesením krajského soudu ze dne 29. 3. 2019, č. j. 75 A 12/2019 – 23, ustanoven zástupcem advokát Mgr. Jindřich Lechovský. V takovém případě platí

hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud určil odměnu advokáta částkou 3.100 Kč za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) a dále 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), celkem tedy 3.400 Kč. Tuto částku pak soud zvýšil podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupce jako plátce povinen odvést. Částka v celkové výši 4.114 Kč bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 26. září 2019

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu