

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **M. B.**, zastoupený Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 787/6, Ostrava, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy,** se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 15. 5. 2018, č. j. KRPA-179570-17/ČJ-2018-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2018, č. j. 13 A 63/2018 - 26,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

IV. Odměna advokáta **Mgr. Ladislava Bárty** za zastupování v řízení o kasační stížnosti **se určuje** částkou **6.800 Kč**. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalobce se dne 14. 5. 2018 dostavil na Policii České republiky s žádostí o vyřešení svého pobytu. Následně byl zajištěn dle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Do protokolu o podání vysvětlení mj. uvedl, že si je vědom

existence několika vykonatelných rozhodnutí o vyhoštění, která mu byla v minulosti uložena.

[2] Dne 15. 5. 2018 žalovaná vydala rozhodnutí o zajištění žalobce podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Doba zajištění žalobce byla stanovena na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody.

[3] Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce u Městského soudu v Praze, avšak ten jeho žalobu zamítl.

[4] V odůvodnění nejprve rekapituloval dosavadní pobytovou historii žalobce. Následně konstatoval, že s ohledem na ni nepřipadalo v úvahu uložení žádného ze zvláštních opatření za účelem vycestování cizince z území. Se zřetelem na dosavadní chování žalobce dospěla žalovaná k závěru, že by mohlo dojít k ohrožení výkonu správního vyhoštění. Proto postupovala zcela v souladu s § 123b odst. 3 zákona o pobytu cizinců, jestliže se rozhodla nepřistoupit k uložení žádného ze zvláštních opatření.

[5] Žalobní námitky, že se žalobce dostavil k policejnímu orgánu dobrovolně a spolupracoval s ním, na tomto závěru dle názoru městského soudu nemohly nic změnit. Dosavadní opakované a dlouhodobé protiprávní jednání žalobce bylo natolik závažné, že nemůže být zhojeno ani dobrovolným dostavením se k policejnímu orgánu a následnou spoluprací s ním.

[6] Městský soud nepřisvědčil ani námitce nedostatečného odůvodnění závěru o neuložení žádného zvláštního opatření za účelem vycestování cizince z území. Žalovaná se touto otázkou zabývala dostatečně a uvedla řadu úvah, jež ji vedly k tomuto závěru.

II. Kasační stížnost

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“).

[8] Konkrétně namítá nesprávné vyhodnocení možnosti uložení zvláštních opatření podle § 123b a 123c zákona o pobytu cizinců za situace, že cizinec nevycestoval z území České republiky po nabytí právní moci dřívějšího rozhodnutí o správním vyhoštění.

[9] Stěžovatel skutečně nevycestoval v době platnosti svého posledního výjezdního příkazu, ovšem po nijak závratně dlouhém pobytu na území České republiky dospěl k názoru, že již nehodlá existující rozhodnutí o správním vyhoštění nadále mařit a rozhodl se je respektovat a vycestovat. Stěžovatel nechtěl nadále porušovat platné právní předpisy členských států schengenského prostoru, nepokusil se proto na Ukrajinu vycestovat nelegálně přes zelenou hranici, nýbrž se dostavil na pracoviště žalované, aby svoji situaci řešil podle aktuálních právních možností a mohl vycestovat za pomoci náhradních cestovních dokladů.

[10] Stěžovatel se tedy jednoznačně dobrovolně a z vlastní iniciativy dostavil k příslušnému správnímu orgánu, aby svoji pobytovou situaci aktivně řešil. V žádném případě se tedy nejednalo o standardní situaci nerespektování správního vyhoštění, při němž by byl zajištěn cizinec, který z osobních důvodů pobýval na území České republiky i po vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, aniž by hodlal svůj nelegální pobyt ukončit. Žalovaná a soud ovšem tuto zvláštní situaci vyhodnotily zcela nesprávně.

[11] Zajištění podle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je krajním prostředkem, jenž je možné využít v případě, že neexistují jiné možnosti, jak zabezpečit cíle sledované zákonem o pobytu cizinců. Zajištění cizince v případě, kdy lze využít jeho alternativy, představuje nepřijatelný zásah do osobních svobod. Závěr městského soudu o tom, že zajištění stěžovatele je přes jeho zřejmou vůli s žalovanou spolupracovat a svoji situaci z vlastní iniciativy řešit jediným možným řešením jeho pobytové situace, je proto neudržitelný. Ačkoliv tedy lze stěžovateli vyčítat, že svoje aktivní kroky k vycestování neučinil již v době platnosti svého výjezdního příkazu, jeho menší aktivitu není v žádném případě třeba „trestat“ omezením jeho osobní svobody, nýbrž zcela na místě bylo právě využití alternativních opatření.

[12] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] 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.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Zákon o pobytu cizinců, konkrétně § 124 odst. 1 stanoví, že „[p]*olicie je 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*

c) cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění.

[16] Ustanovení § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců pak stanoví, že „[z]*vláštním opatřením za účelem vycestování cizince z území (dále jen „zvláštní opatření za účelem vycestování“) je*

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.“

[17] Plénum Ústavního soudu při kontrole ústavnosti § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců konstatovalo: „*Uvedené ustanovení je reakcí na vážná bezpečnostní rizika a má zajistit, aby cizinci, kteří na území České republiky pobývají v rozporu s jejím právním řádem a čekají na výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, nemohli zmařit účel správního vyhoštění a aby území opustili co nejdříve. Uvedené ustanovení zakotvuje oprávnění policie, neukládá jí však povinnost tímto způsobem postupovat. To znamená, že je na uvážení policie, zda v konkrétním případě dospěje k závěru, že je dána důvodná obava, že by cizinec svým pobytem na území České republiky mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek nebo mařit anebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, a rozhodnout o zajištění cizince*“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 10/08 ze dne 12. 5. 2009; N 115/53 SbNU 427, 229/2009 Sb.)

[18] Zákon o pobytu cizinců ustanovením § 124 transponuje čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (návratová směrnice), podle kterého nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 28. 4. 2011, *Hassen El Dridi,* věc C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, pak k návratové směrnici zmiňuje požadavek, aby členské státy uskutečňovaly vyhoštění prostřednictvím co nejmírnějších donucovacích opatření (odstavec 39).

[19] V obecné rovině představuje zajištění podle zákona o pobytu cizinců zcela mimořádný institut, neboť pro cizince znamená omezení, nebo (v závislosti na povaze, délce, důsledcích a způsobu zajištění) dokonce zbavení jeho osobní svobody. Jedná se o citelný zásah do jednoho ze základních práv jednotlivce zaručeného čl. 8 Listiny základních práv a svobod (a v obecné rovině i čl. 7 odst. 1 Listiny), a jako takový může být přípustný jen za podmínek přísně vymezených nejen *zákonem*, ale především *ústavním pořádkem* [blíže viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150, č. 2524/2012 Sb. NSS, rozsudek ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010 - 74, č. 2129/2010 Sb. NSS, či výše citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/08].

[20] Z výše uvedených ustanovení zákona o pobytu cizinců a přijímací směrnice je však zřejmé, že důvodem, který ospravedlňuje zajištění stěžovatele (jakožto krajní prostředek) je v tomto případě obava, že by se výkonu rozhodnutí o vyhoštění záměrně vyhýbal. Zvláštní opatření je možno považovat za účinná, pokud jimi lze dosáhnout daného konkrétního účelu zajištění mírnějšími prostředky – bez fyzického zajištění žadatele. V této souvislosti lze přiměřeně odkázat také na závěry rozšířeného senátu vyslovené v usnesení ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 - 38, č. 3559/2017 Sb. NSS, podle kterého „[m]*ožnost aplikace zvláštního opatření namísto zajištění cizince a tomu korespondující úvahy správního orgánu budou nutně záviset na důvodu zajištění*“ (body 32 a 36).

[21] Při zvažovaní zvláštních opatření jako alternativy k důvodu zajištění podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců je proto namístě zohlednit a zvážit osobní, majetkové a rodinné poměry cizince, charakter porušení povinností souvisejících

s vyhošťovacím řízením, jeho dosavadní chování a respektování veřejnoprávních povinností stanovených ČR nebo jinými státy EU, včetně charakteru porušení těchto povinností ze strany cizince (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 Azs 20/2016 - 38, odst. 36 a 37).

[22] Žalovaná odůvodnila neúčinnost zvláštních opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců v nyní projednávaném případě tím, že stěžovatel na území České republiky opakovaně nerespektoval veřejný pořádek, tedy uložené správní vyhoštění. Po prvním vyhoštění stěžovatel dle svých slov z území nevycestoval a zdržoval se v České republice nepřetržitě šest let. Poté, co mu bylo uloženo již druhé správní vyhoštění a bylo rozhodnuto o mezinárodní ochraně, se stěžovatel pohyboval na území schengenského prostoru od 1. 3. 2018 do 14. 5. 2018 neoprávněně. Podle žalované tak existovalo nebezpečí, že bude stěžovatel výkon vyhoštění i nadále mařit, a to přestože se na služebnu policie dostavil sám. Stěžovatel totiž na území České republiky nemá zázemí, ani hlášenou adresu pobytu. K tomu žalovaná rovněž odkázala na protokol o podání vysvětlení, v rámci kterého stěžovatel vyslovil, že nemá finanční prostředky na složení finanční záruky podle § 123c zákona o pobytu cizinců a že neexistuje osoba, která by za něj záruku složila. Podle žalované by tudíž zvláštní opatření ve smyslu § 123b zákona o pobytu cizinců bylo neúčinné a nebylo možné uvažovat ani o složení finanční záruky.

[23] Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem považuje výše popsané skutečnosti za nepochybně relevantní pro úvahu, zda by byla zvláštní opatření dostatečně účinná. Současně stěžovatel žalované nenavrhl věrohodnou, ani dostatečně určitou alternativu zajištění. Žalovaná k zajištění přistoupila na základě objektivních okolností spočívajících v předchozím jednání cizince, přičemž tyto individuální okolnosti v případě stěžovatele *plně odpovídají* judikatorním požadavkům na výjimečnost institutu zajištění, namísto uložení mírnějších opatření (rozsudek ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 Azs 94/2017 - 29). Svůj závěr o jejich neúčinnosti vyčerpávajícím způsobem zdůvodnila.

[24] Skutečnost, že se stěžovatel dostavil na policejní služebnu sám, na tomto nemůže nic změnit. Jakkoliv se jedná o jednu ze skutkových okolností, kterou musí správní orgán hodnotit, ani podle kasačního soudu v případě stěžovatele nevyvrátila obavu, že bude stěžovatel rozhodnutí o vyhoštění nadále mařit. V posuzované věci neexistovala záruka, že v případě přistoupení k mírnějším opatřením nebude realizace vyhoštění zmařena, a to zejména s ohledem na skutečnost, že stěžovatel na území České republiky dle vlastních slov nemá žádné zázemí. Tvrzení stěžovatele, že mu mělo být uloženo složení finanční záruky, je nedůvodné s ohledem na obsah protokolu o podání vysvětlení ze dne 15. 5. 2018, na který žalovaná v relevantních pasážích svého rozhodnutí náležitě odkázala. Z něj jasně plyne, že stěžovatel nemá peněžní prostředky ani osobu, na kterou by se v této věci obrátil.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., tj. podle pravidla úspěchu ve věci. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšná žalovaná vznik nákladů řízení o kasační stížnosti netvrdila a ani ze spisu Nejvyššího správního soudu neplyne, že by jí nějaké náklady nad rámec běžné úřední činnosti vznikly, proto jí právo na jejich náhradu nepřiznal.

[27] Stěžovateli byl pro řízení o kasační stížnosti ustanoven zástupce usnesením ze dne 1. 11. 2018, č. j. 1 Azs 262/2018 - 20, Mgr. Ladislav Bárta, advokát. V takovém případě platí odměnu advokáta včetně hotových výdajů stát (§ 35 odst. 9 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Ustanovenému zástupci náleží za zastupování stěžovatele v řízení o kasační stížnosti odměna za dva úkony právní služby podle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). V prvé řadě jde o písemné podání ve věci samé – kasační stížnost [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a dále nahlížení do spisu před Nejvyšším správním soudem [§ 11 odst. 1 písm. f) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby náleží ustanovenému zástupci odměna ve výši 3.100 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), dohromady 6.800 Kč. Uvedené částka bude ustanovenému zástupci vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 21. února 2019

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu