ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **D. T.**, zastoupen Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Středočeského kraje**, se sídlem Křižíkova 8, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 9. 2018, č. j. KRPS-289639-13/ČJ-2018-010022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2018, č. j. 45 A 8/2018 - 40,

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. Odměna ustanoveného advokáta Mgr. Jindřicha Lechovského **se určuje** částkou 4.114 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (zákon o pobytu cizinců), rozhodla o zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění. Doba zajištění byla stanovena na 40 dní od okamžiku omezení osobní svobody.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u krajského soudu, ve které zejména namítal, že žalovaná nesprávně posoudila využitelnost zvláštních opatření podle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců.

[3] Krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. Žalovaná se podle něj dostatečně zabývala možností uložení zvláštních opatření, zejména zdůraznila, že se žalobce při kontrole prokázal rumunským dokladem totožnosti, o kterém věděl, že je padělaný. Žalobce tak zjevně nehodlal respektovat české právní předpisy a nebylo možno očekávat, že by povinnosti uložené zvláštními opatřeními plnil. Ze správního spisu bylo rovněž patrné, že žalobce vykonával na území České republiky závislou práci bez příslušných povolení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek ve výroku I. zrušil a zároveň aby zrušil i rozhodnutí žalované a vrátil jí věc k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel namítl, že žalovaná nesprávně a nedostatečně posoudila možnost uložení zvláštních opatření podle § 123b a 123c zákona o pobytu cizinců. Žalovaná i soud vycházely z jednoduchého předpokladu, že stěžovatel, jednou využiv padělaných dokladů, již nemůže být spolehlivým partnerem žalovaného, a proto nelze uložit zvláštní opatření. Stěžovatel se přitom dosud nikdy neprotivil žádnému individuálnímu správnímu rozhodnutí ani jakýmkoliv způsobem nemařil výkon správního vyhoštění.

[6] Dále stěžovatel poukázal na smysl a účel zavedení institutu zvláštních opatření, kterými byl do zákona o pobytu cizinců implementován čl. 15 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (návratová směrnice). Stěžovatel připomněl rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011 - 51, a ze dne 28. 3. 2012, č. j. 3 As 30/2011 - 57, ve kterých Nejvyšší správní soud vyslovil, že smyslem zmiňované právní úpravy byla snaha o minimalizaci omezování osobní svobody v případě zajištění cizinců za účelem vyhoštění, neboť vyhoštění musí být prováděno prostřednictvím co nejmírnějších donucovacích prostředků.

[7] Obdobně jako Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 28. 4. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 - 48, po předložení věci rozšířenému senátu výslovně odmítl dosud rozšířenou praxi správních orgánů, podle níž v případě, že již cizinec z území České republiky po pravomocném rozhodnutí o vyhoštění nevycestoval, je fakticky vyloučena možnost uložení zvláštních opatření, a to právě pro rozpor tohoto názoru a praxe s návratovou směrnicí, je třeba odmítnout také jakékoliv paušalizované a neindividualizované posuzování zajišťovaných cizinců. To je právě příklad napadeného rozhodnutí žalované, která blíže neposuzovala individuální okolnosti případu stěžovatele.

[8] Stěžovatel uznal, že sice skutečně disponoval padělaným cestovním dokladem, ovšem jeho situace se radikálně změnila v okamžiku, kdy ho žalovaná zajistila a bylo mu jasné, že byl „odhalen“ a jeho další naděje na relativně bezproblémový pobyt na území České republiky je již iluzorní. Cílem opatření padělaných rumunských dokladů bylo zajistit si legální možnost výkonu práce na území České republiky. Nebylo tak možno dojít k závěru, že by stěžovatel nyní riskoval natolik závažné následky, jimiž je bezesporu přinejmenším hrozba odnětí svobody, a po uložení správního vyhoštění by nevycestoval dobrovolně. To lze potvrdit i tím, že stěžovatel následně v zařízení pro zajištění cizinců nepodal žádost o mezinárodní ochranu, naopak využil všech dostupných prostředků, aby urychlil svůj návrat do vlasti a prostřednictvím institutu dobrovolného návratu tam rovněž vycestoval.

[9] Neuložení zvláštních opatření nelze ostatně ospravedlnit ani tím, že by snad stěžovatel nebyl schopen financovat svůj dočasný pobyt na území České republiky a návrat do vlasti, a to již z toho důvodu, že samotný dobrovolný návrat by bylo jistě možné financovat z prostředků organizace IOM, jež právě zabezpečuje provádění dobrovolných návratů cizinců, kterým bylo uloženo správní vyhoštění.

[10] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že při vydání napadeného rozhodnutí postupovala plně v souladu s platnými právními předpisy, její rozhodnutí splňovalo všechny náležitosti a vypořádala se v něm s veškerými otázkami. Zajištění cizince již netrvá, neboť byl již dne 11. 10. 2018 vyhoštěn z České republiky. Žalovaná proto navrhla potvrzení napadeného rozsudku krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou.

[12] Důvodnost kasační stížnosti poté posoudil Nejvyšší správní soud v mezích uplatněných námitek a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Se stěžovatelem lze v obecné rovině souhlasit, že právo EU stanoví subsidiaritu zajištění ve vztahu k mírnějším donucovacím opatřením (tj. „zvláštním opatřením za účelem vycestování cizince z území“ 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.

[15] 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).

[16] Ačkoliv stěžovatel správně argumentuje, 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.

[17] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že by žalovaná vyloučila možnost využití zvláštních opatření na základě paušálního úsudku, aniž by zohlednila konkrétní skutkové okolnosti. Z rozhodnutí žalované je naopak zřejmé, že bylo dostatečně individualizované a zohledňovalo všechny podstatné skutečnosti, které stěžovatel tvrdil nebo které vyšly v řízení najevo.

[18] Žalovaná dospěla k závěru, že ani jedno ze zvláštních opatření podle § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců by nebylo účelné a s ohledem na osobní poměry stěžovatele by nebylo ani možné. Konstatovala, že zvláštní opatření dle § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců (povinnost zdržovat se na hlášené adrese) nepřipadá v úvahu, jelikož žalobce nemá stálou adresu místa pobytu – ve svém současném bydlišti žije pouze měsíc, nezná majitele domu ani přesnou adresu, sám ani neplatí nájemné. Policii své bydliště dosud nenahlásil, přestože je to jeho povinnost. Zvláštní opatření podle § 123b odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců (povinnost složit finanční záruku) též nebylo namístě, neboť ze sdělení stěžovatele vyplynulo, že nemá dostatek finančních prostředků. Ani zvláštní opatření ve smyslu § 123b odst. 1 písm. c) (povinnost pravidelně se hlásit správnímu orgánu) žalovaná neuložila, protože dosavadní jednání žalobce neskýtalo záruku, že by spolupracoval s českými státními orgány a uloženou povinnost plnil; naopak dosud prokázal neúctu k českému právnímu řádu. Stěžovatel na území České republiky vykonával neoprávněně výdělečnou činnost. Opatřil si padělaný doklad totožnosti občana Rumunska se zjevným úmyslem oklamat orgány České republiky a vydávat se za občana Evropské unie. Na základě uvedené pobytové historie

a protiprávního jednání je podle žalované důvěryhodnost cizince oslabena, a proto jeho jednání vzbudilo důvodnou obavu, že se na území České republiky bude skrývat, z území nevycestuje a tím zmaří výkon úředního rozhodnutí.

[19] Je třeba připomenout, že prokazování totožnosti padělaným dokladem (navíc spojené s neoprávněným využíváním postavení občana členského státu Evropské unie) je závažným porušením právního řádu České republiky, které dokonce může naplňovat znaky trestného činu padělání a pozměnění veřejné listiny (§ 348 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů).

[20] Byť prokázání se padělaným dokladem totožnosti není automatickým důvodem pro vyloučení aplikace zvláštních opatření (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 Azs 20/2016 - 38, podle něhož je třeba vždy volit individualizovaný přístup), takto závažné protiprávní jednání je judikaturou Nejvyššího správního soudu považováno za skutečnost, která významně oslabuje důvěru v cizince a zakládá pochybnosti o tom, že bude schopen a ochoten plnit povinnosti, které by mu plynuly ze zvláštních opatření (viz např. rozsudky ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 228/2017 - 24, ze dne 21. 12. 2017, č. j. 1 Azs 383/2017 - 17, ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 Azs 237/2017 - 20, ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 Azs 193/2017 - 18, ze dne 31. 8. 2017, č. j. 10 Azs 114/2017 - 35, nebo ze dne 27. 7. 2017, č. j. 4 Azs 133/2017 - 19). Stěžovatel navíc pomocí padělaného dokladu totožnosti vykonával na území České republiky výdělečnou činnost, a tedy pracoval zde bez platného oprávnění.

[21] S ohledem na všechny skutkové okolnosti věci se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem krajského soudu, že žalovaná odůvodnila neuložení zvláštních opatření dostatečně. Stěžovatel neuvedl žádné mimořádné okolnosti, na které by měl být žalovanou v rozhodnutí kladen zvláštní důraz a které by vyvažovaly nedůvěru ve stěžovatele plynoucí z jeho pobytové historie a protiprávního jednání. V posuzované věci nevyšly najevo další okolnosti, které by žalovaná byla povinna zvážit a neučinila tak.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 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 příslušelo, soud náhradu nákladů nepřiznal, protože jí žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti v řízení o kasační stížnosti nevznikly.

[24] Stěžovateli byl Krajským soudem v Praze usnesením ze dne 5. 10. 2018, č. j. 45 A 8/2018 - 23, jako zástupce ustanoven advokát Mgr. Jindřich Lechovský. Dle § 35 odst. 9 *in fine* s. ř. s. zastupuje ustanovený zástupce, je-li jím advokát, účastníka i v řízení o kasační stížnosti. Hotové výdaje a odměnu za zastupování platí v takovém případě stát (§ 35 odst. 9 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., s přihlédnutím k § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky náleží

advokátovi odměna za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) v částce 3.100 Kč, a podle § 13 odst. 4 citované vyhlášky náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč a částka 714 Kč představující 21% DPH, jíž je advokát plátcem. Celková výše odměny ustanoveného zástupce proto činí 4.114 Kč, částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu 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 21. února 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu