ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **M. M.**, zast. Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 787/6, Ostrava, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, Přijímací středisko Zastávka**, se sídlem Havířská 514, Zastávka u Brna, proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 6. 2017, čj. CPR-10594-42/ČJ-2017-931200-ZZC, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 8. 2017, čj. 41 A 32/2017-33,

takto:

I. V řízení **se pokračuje**.

II. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 8. 2017, čj. 41 A 32/2017-33, a rozhodnutí žalované ze dne 25. 6. 2017, čj. CPR-10594-42/ČJ-2017-931200-ZZC, **se ruší** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** nahradit žalobci náklady soudního řízení ve výši 13 600 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Ladislava Bárty, advokáta, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 26. 7. 2017 rozhodla žalovaná o prodloužení zajištění žalobce o 90 dnů za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Dobu 90 dnů žalovaná stanovila s přihlédnutím k tomu, že žalobci je potřeba zajistit cestovní doklad, komunikace se Zastupitelským úřadem Guinea-Bissau v Německu je však složitá. Dalším důvodem byla skutečnost, že se žalobce léčí s tuberkulózou v plicním sanatoriu a ošetřující lékařka předběžně stanovila dobu léčení na

3 měsíce. Zároveň žalovaná – stejně jako v rozhodnutí o zajištění žalobce – neshledala důvod pro užití zvláštních opatření podle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce ve třech případech nerespektoval rozhodnutí o správním vyhoštění a opakovaně podával žádosti o udělení mezinárodní ochrany; nelze tedy předpokládat, že by se osobně hlásil ve stanovené době na policii. Žalobce neuvedl žádnou adresu na území ČR, na které by pobýval a přebíral poštu, a nebylo ani možné ověřit, zda žalobce disponuje dostatečnými peněžními prostředky na složení záruky, neboť při podání vysvětlení odmítl odpovídat na otázky a uvedl pouze skutečnosti, které sám chtěl.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, neboť žalovaná se podle něj dostatečně nezabývala možností uložení zvláštních opatření a hlediskem dosažení účelu zajištění, neboť nevzala v potaz žalobcův zdravotní stav, jenž se od prvního zajištění podstatně zhoršil. Krajský soud žalobu zamítl. Ztotožnil se s žalovanou, že vzhledem k okolnostem by bylo zvláštní opatření zjevně neúčinné. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku týkající se žalobcova zdravotního stavu. Z ničeho nevyplývá, že by nemohl být naplněn účel zajištění, neboť žalobcův zdravotní stav se může v průběhu stanovených 90 dnů zlepšit a v takovém případě by po konzultaci s lékařem mohl být žalobce vyhoštěn. Pokud by pak vyhoštění nebylo ze zdravotních důvodů možné, musel by být žalobce ze zajištění propuštěn. Je tedy předčasné předpokládat, že účel zajištění nebude naplněn.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalované

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž – stejně jako v žalobě – namítá, že krajský soud měl zrušit rozhodnutí žalované, neboť žalovaná v jeho případě nesprávně vyhodnotila možnost uložení zvláštních opatření podle § 123b a § 123c namísto zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců. Nepřihlédla k tomu, že stěžovatel se domníval, že se na území České republiky nachází legálně, svoji situaci řešil s organizací OPU a dobrovolně kontaktoval příslušné správní orgány. Stěžovatel dále zopakoval, že se žalovaná nezabývala otázkou, zda bude v jeho případě možné dosáhnout účelu zajištění – jeho vyhoštění, neboť stěžovatel trpí vážnou chorobou a není jisté, že by byl schopen náročné letecké přepravy do své země původu. Otázku plnění účelu zajištění je žalovaná povinna zkoumat po celou dobu zajištění, v tomto ohledu je tedy její rozhodnutí nepřezkoumatelné. Krajský soud pak podle stěžovatele tento žalobní bod mylně vyložil a nahrazoval činnost žalované vlastní přezkumnou činností. Podstatou této námitky totiž nebylo to, že by účelu zajištění jednoznačně nešlo dosáhnout, ale to, že žalovaná se touto otázkou dostatečně nezabývala.

[4] Žalovaná NSS informovala, že stěžovatel byl dne 29. 8. 2017 propuštěn, neboť zanikly důvody zajištění. Ke kasační stížnosti se nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] Kasační stížnost je důvodná.

[6] Usnesením ze dne 13. 12. 2017, čj. 10 Azs 268/2017-33, NSS přerušil řízení o kasační stížnosti, protože v jiné věci (sp. zn. 10 Azs 252/2017) položil Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku, jejíž posouzení je podstatné také pro rozhodnutí v této věci. Podle §

pokračování

172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců (ve znění účinném od 15. 8. 2017) [*v*] *případě, že je zajištění cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince,* [...] *soud řízení o žalobě zastaví.* [...] *Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně*. NSS se Soudního dvora zeptal, zda výklad unijních předpisů brání vnitrostátní právní úpravě, která znemožňuje NSS přezkoumat soudní rozhodnutí ve věcech zajištění cizince poté, co je cizinec ze zajištění propuštěn (v této věci byl stěžovatel propuštěn ze zajištění dne 29. 8. 2017). V mezidobí však Ústavní soud nálezem ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, rozhodl, že § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů (tj. dnem 21. 1. 2019, viz č. 16/2019 Sb.). Vzhledem k uvedenému odpadl důvod, pro který bylo řízení přerušeno. Proto NSS rozhodl ve výroku I tohoto rozsudku, že v řízení se pokračuje (§ 48 odst. 6 s. ř. s.), a kasační stížnost projednal.

[7] Stěžovatel byl dne 7. 4. 2017 zajištěn podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, který stanoví, že policie je oprávněna *zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění 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 cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění.*

[8] Zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území upravuje zejména § 123b zákona o pobytu cizinců. Podle odst. 1 jimi jsou:

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.

[9] Podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců je policie oprávněna prodloužit dobu zajištění cizinců, pokud je to nezbytné k pokračování přípravy výkonu správního vyhoštění, což žalovaná učinila zejména kvůli složitosti vyřizování cestovních dokladů pro stěžovatele.

[10] Stěžovatel se domnívá, že namísto prodloužení zajištění (i namísto samotného zajištění) mu žalovaná měla uložit některé ze zvláštních opatření. Žalovaná ani krajský soud podle něj nevzaly v potaz skutečnost, že se stěžovatel dobrovolně dostavil na policii řešit svou pobytovou situaci v domnění, že se na území České republiky zdržuje legálně. Tyto okolnosti však nejsou pro uložení některého ze zvláštních opatření dostatečné. Uložení zvláštních opatření by pravděpodobně nebylo ve stěžovatelově případě účinné

vzhledem k jeho pobytové historii na území České republiky – třikrát obdržel správní vyhoštění, čtyřikrát neúspěšně žádal o mezinárodní ochranu, nachází se v evidenci nežádoucích osob a dvakrát mu uložil vyhoštění také soud v trestním řízení –, a vzhledem k jeho neochotě odpovědět na otázky přímo související s možností uložit zvláštní opatření. NSS se proto v tomto bodě ztotožňuje s krajským soudem i žalovanou.

[11] NSS však souhlasí se stěžovatelem, že žalovaná měla zhodnotit vliv jeho zhoršeného zdravotního stavu vzhledem k možnosti dosáhnout účelu zajištění a toto hodnocení se mělo objevit v jejím rozhodnutí. Policie je povinna po celou dobu zajištění zkoumat, zda trvají důvody, pro které byl cizinec zajištěn. Tuto povinnost tedy má policie také při rozhodování o prodloužení zajištění. Zkoumání, zda trvají důvody pro zajištění, však nemá spočívat pouze v mechanickém zopakování důvodů, pro které byl cizinec zajištěn (že cizinec se na území nachází nelegálně, že nelze uložit zvláštní opatření, neboť neuvedl adresu, na které se v ČR zdržuje, nemá dostatek peněžních prostředků atd.). Tyto okolnosti se totiž během zajištění cizince mohou logicky změnit spíše výjimečně. Žalovaná je povinna vzít v úvahu také podstatné změny okolností na straně cizince, pokud takové změny nastanou a pokud by mohly mít vliv na dosažení účelu zajištění.

[12] Rozšířený senát NSS vyslovil v usnesení ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS, že správní orgán je povinen zabývat se již v řízení o zajištění cizince podle zákona o pobytu cizinců možnými překážkami správního vyhoštění v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo v řízení vyšly najevo. V takové situaci je povinen možné překážky před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince alespoň potenciálně možné. O zajištění cizince nelze rozhodnout, pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince pravděpodobně nebude možné uskutečnit. Taková úvaha správního orgánu je podle rozšířeného senátu nezbytná například tehdy, pokud budou správnímu orgánu již při rozhodování o zajištění cizince známy skutečnosti, pro něž by důsledkem správního vyhoštění mohl být nepřiměřený zásah do jeho soukromého nebo rodinného života.

[13] Ačkoliv existence reálné možnosti vyhostit cizince představuje jednu z podmínek jeho zajištění, je třeba mít na zřeteli, že smyslem rozhodnutí o zajištění není konečné posouzení otázky, zda má být cizinci uloženo správní vyhoštění, ale pouze vytvoření podmínek pro jeho pozdější uskutečnění. Správní orgán je povinen předběžně posoudit, zda vyhoštění bude uskutečnitelné, jsou-li mu překážky vycestování v době rozhodování o zajištění cizince známy nebo vyšly-li najevo. V řízení o zajištění cizince proto není nutné postavit najisto, že cizinec skutečně bude vyhoštěn; postačí závěr o tom, že vyhostit jej bude možné. Tyto závěry se vztahují také na řízení o prodloužení doby trvání zajištění cizince (viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2016, čj. 4 Azs 18/2016-43).

[14] Z rozhodnutí žalované vyplývá, že již v době rozhodování o prodloužení zajištění věděla o zhoršeném zdravotním stavu stěžovatele. Uvedla zde, že dne 21. 6. 2017 byla v kontaktu se stěžovatelovou ošetřující lékařkou, která předběžně odhadla dobu jeho léčení na tři měsíce. Ve vyjádření k žalobě žalovaná vysvětlila, že zajištění prodloužila o 90 dní, neboť 180denní lhůta pro zajištění překračovala předpokládanou dobu léčení a po skončení léčení by bylo možné stěžovatele vyhostit. Krajský soud se pak ztotožnil s názorem

pokračování

žalované z vyjádření k žalobě, podle nějž je bezpředmětná úvaha, zda bude stěžovatel s ohledem na zdravotní stav schopen převozu do domovského státu. Pokud by se jeho zdravotní stav zlepšil, žalovaná by započala činit kroky k jeho vyhoštění, avšak předtím by možnost převozu konzultovala s ošetřujícím lékařem. Pokud by zdravotní stav byl natolik vážný, že by znemožňoval vyhoštění, byl by stěžovatel ze zajištění propuštěn.

[15] Soudu nepřísluší posuzovat závažnost stěžovatelova zdravotního stavu, je však obecně známo, že tuberkulóza je poměrně vážná nemoc, která by jistě mohla představovat překážku vycestování cizince do země původu, ať již s ohledem na zdraví jeho samotného, či na zdraví ostatních osob, vzhledem k její infekční povaze. Žalovaná sice v rozhodnutí uvedla, že stěžovatel se léčí s tuberkulózou, avšak pouze jako jeden z důvodů pro stanovenou délku prodloužení zajištění. Zcela však pominula zhodnotit tuto skutečnost z hlediska naplnění účelu zajištění. Není rozhodující, zda stěžovatelův zdravotní stav skutečně byl natolik vážný, aby mohl znemožnit jeho vyhoštění, nebo ne. Významné je, že se objektivně u stěžovatele vyskytla potenciální překážka vycestování, žalované byla tato skutečnost známa, avšak nepromítla ji do svého rozhodnutí o prodloužení zajištění. Nelze tedy souhlasit s krajským soudem ani s žalovanou, že úvaha o vlivu stěžovatelova zdravotního stavu na možnost jeho vycestování nemusela být obsahem rozhodnutí žalované. Vysvětlení, které žalovaná uvedla ve vyjádření k žalobě, a které pak blíže doplnil krajský soud, se mělo objevit již v rozhodnutí o prodloužení zajištění. Správní orgány nemohou nedostatky svých rozhodnutí napravovat až v řízení o žalobě.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] NSS shledal kasační stížnost důvodnou, proto zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Vzhledem k tomu, že vytýkané vady nelze odstranit v řízení před krajským soudem, ale pouze v řízení před správním orgánem, zrušil NSS současně i rozhodnutí žalované, která je v dalším řízení vázána právním názorem vysloveným výše.

[17] Jelikož NSS zrušil rozsudek krajského soudu a současně s ním i rozhodnutí žalované, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a NSS rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci. Ten přísluší stěžovateli, neboť NSS zrušil napadené rozhodnutí žalované. Stěžovatel měl tedy ve věci plný úspěch, a proto mu soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 13 600 Kč, což je částka odměny advokátovi. NSS do celkové výše nezapočítal soudní poplatky, neboť v řízení o zajištění je cizinec osvobozen od poplatkové povinnosti podle § 11 odst. 2 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

[18] NSS odměnu vyčíslil podle § 11 advokátního tarifu za čtyři úkony právní služby. Před krajským soudem učinil stěžovatelův zástupce tyto úkony: převzetí věci, sepsání žaloby a účast na jednání soudu. V řízení před NSS zástupce učinil jeden úkon právní služby, a to sepsání kasační stížnosti. Za tyto úkony náleží advokátovi mimosmluvní odměna ve výši 4 x 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního

tarifu]. Ke každému úkonu právní služby je pak třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. To činí dohromady (4 x 3 100 + 1 200 =) 13 600 Kč. Zástupce není plátcem DPH.

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

V Brně dne 13. února 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu