ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **V. F.,** zastoupený Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 787/6, Ostrava, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Královéhradeckého kraje,** se sídlem Věkoše 416, Hradec Králové, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 5. 2018, č. j. KRPH-48779-26/ČJ-2018-050022-SV-K, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 6. 2018, č. j. 28 A 6/2018 - 35,

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. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Ladislavu Bártovi, advokátu se sídlem v Ostravě, Purkyňova 787/6, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 3400 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Rozhodnutí krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí žalované

[1] Rozsudkem ze dne 15. 6. 2018, č. j. 28 A 6/2018 - 35, Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 22. 5. 2018, č. j. KRPH-48779-26/ČJ-2018-050022-SV-K, jímž bylo rozhodnuto podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na

území České republiky, ve znění účinném do 30. 7. 2019 (dále jen „zákon o pobytu cizinců"), o zajištění žalobce na dobu 60 dnů, a to za účelem správního vyhoštění.
[2] Žalobce v žalobě vznesl v podstatě jednu námitku, a to, že žalovaná opřela své závěry o neexistenci možných překážek správního vyhoštění, o přiměřenosti dopadů rozhodnutí ve smyslu případného zásahu do rodinného a soukromého života žalobce a k nevyužití zvláštních opatření stanovených v § 123b zákona o pobytu cizinců z velké části o neaktuální podklady týkající se situace žalobce před více než dvěma lety. Konkrétně poukázal na to, že žalovaná vycházela z protokolu sepsaného s žalobcem dne 10. 11. 2015 a ze stanoviska Ministerstva vnitra o neexistenci důvodů znemožňujících vycestování ze dne 13. 11. 2015, ačkoliv mohla a měla vycházet z nově pořízeného protokolu ze dne 22. 5. 2018 a nového závazného stanoviska Ministerstva vnitra.

[3] Krajský soud vytkl žalované, že v odůvodnění svého rozhodnutí neuvedla nově získané podklady a zcela nepochopitelně odkázala pouze na podklady získané v roce 2015. Ve svém důsledku to však dle krajského soudu na závěry ve věci nemělo žádný vliv, neboť z protokolu o výslechu žalobce ze dne 22. 5. 2018 je zřejmé, že jeho aktuální situace nebyla odlišná od jím popsané situace v listopadu 2015, a ani závěry ve stanovisku Ministerstva vnitra ze dne 22. 5. 2018 se nelišily od závěrů v jeho stanovisku předchozím. Navíc žalobce v žalobě nic víc než neaktuálnost podkladů z roku 2015 nenamítal. Krajský soud proto uzavřel, že ve svém důsledku uvedený nedostatek neměl na závěry ve věci (mající oporu ve správním spise) žádný vliv a za shora popsané situace tak nezpůsobil ani jeho nezákonnost.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel") proti tomuto rozsudku podal v zákonné lhůtě kasační stížnost opřenou o § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[5] V kasační stížnosti stěžovatel namítl, že žalovaná své závěry z velké části opřela o zjevně neaktuální podklady, a své rozhodnutí tedy zatížila nezákonností. Uvedené vyhodnotil krajský soud nesprávně jako dílčí nedostatek, který lze překlenout samotnou přezkumnou činností podkladů obsažených ve spisu. Rozhodnutí však musí mít zákonem stanovené povinné náležitosti (§ 68 odst. 3 správního řádu), správní orgány musí vždy precizně formulovat své úvahy, hodnocení a závěry a musí uvést, jakým způsobem předložené podklady hodnotily, jaký význam jim přikládaly a proč.

[6] Navíc je nutné zohlednit specifika v situaci, v níž se jedná o omezení osobní svobody, které nepodléhá automatické kontrole soudů, jako tomu je při omezení svobody v případě vazebního stíhání či ve zdravotnickém zařízení.

[7] Dále stěžovatel upozornil, že rozhodnutí o zajištění je prvním úkonem ve správním řízení, není mu umožněno seznámit se před vydáním rozhodnutí se spisovým materiálem, a v podmínkách zařízení pro zajištění je tak zásadně jediným podkladem, z nějž může dovozovat důvody svého eventuálního nesouhlasu s předmětným rozhodnutím. Proto je nutné trvat na tom, aby bylo odůvodnění rozhodnutí srozumitelným a logickým obrazem provedeného správního řízení a zajištěnému cizinci byla dána možnost úplné obrany proti existujícím vadám rozhodnutí a nemusel se spoléhat na možný obsah spisového materiálu, který mu pochopitelně není znám. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší

správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a současně s ním zrušil i rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud následně přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. *vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.*

[11] 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 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.*

[12] Jedinou námitkou v projednávané věci je, že v rozhodnutí žalovanou zmíněné neaktuální podklady z roku 2015 (protokol o vyjádření stěžovatele ze dne 10. 11. 2015 a stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 13. 11. 2015) měly dopad na zákonnost rozhodnutí o zajištění stěžovatele. Lze se ztotožnit s názorem stěžovatele, že použití neaktuálních podkladů je vadou, tím spíše, když se jedná o případ omezení osobní svobody jednotlivce, u nějž se má posuzovat situace v době vydání rozhodnutí. Zároveň však ne každá nedokonalost či vada správního rozhodnutí má vést k jeho zrušení. *Nezákonnost* je totiž pojmem užším než *vada* (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 211/2017 - 47).

[13] Krajský soud se vypořádal s uvedenou námitkou tak, že žalované tento nepochopitelný postup vytknul. Ze spisu nicméně zjistil, že jsou v něm založeny podklady z roku 2018, konkrétně protokol o výslechu stěžovatele ze dne 22. 5. 2018 a stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 22. 5. 2018, z nichž dle názoru soudu vyplynulo, že situace stěžovatele se od listopadu 2015 nezměnila a závěry v aktuálním stanovisku Ministerstva

vnitra se také od těch z listopadu 2015 neliší. Tedy uvedená vada neměla vliv na zákonnost rozhodnutí žalované.

[14] S právními závěry krajského soudu se lze s drobnými korekcemi ztotožnit.

[15] V projednávaném případě zmiňované dokumenty z roku 2015 nebyly součástí spisové dokumentace. Krajský soud zřejmě vycházel z rozhodnutí o vyhoštění stěžovatele ze dne 16. 11. 2015, č. j. KRPH-104152-27/ČJ-2015-050022-SV (založeno na č. l. 39 až 42 správního spisu), a z rozhodnutí o zajištění stěžovatele ze dne 2. 1. 2016, č. j. KRPA-805/ČJ-2016-000022 (založeno na č. 43 až 45 správního spisu), v nichž byly údaje o dokumentech z roku 2015 uvedeny. Lze jen spekulovat, z jakého důvodu správní orgán při vyhotovování rozhodnutí vyšel z těchto podkladů, měl-li současně k dispozici v tomtéž správním spisu na č. l. 57 až 61 protokol o aktuálním výslechu stěžovatele z 22. 5. 2018 a aktuální závazné stanovisko Ministerstva vnitra o možnosti vycestování cizince z téhož dne (č. l. 68 až 69 správního spisu).

[16] Z protokolu o výslechu stěžovatele ze dne 22. 5. 2018 vyplynulo, že ten se mimo nebezpečí války obává návratu na Ukrajinu také z politických důvodů, neboť jeho rodině přichází výhružky ze „strany Regionu“ – pokud se vrátí, prý stěžovateli budou zlomeny ruce a nohy. Jedná se o nové tvrzení, které nebylo v žádném z předchozích dokumentů žalované nijak hodnoceno.

[17] Uvedené tvrzení bylo nicméně hodnoceno v rámci nově vydaného závazného stanoviska Ministerstva vnitra z 22. 5. 2018 – v odůvodnění na třetí straně stanoviska se uvádí, že stěžovatel v minulosti vždy uváděl, že z Ukrajiny odjel kvůli válce, a nikdy nezmiňoval obavy kvůli politickým důvodům. Jeho obavy tak odůvodnění závazného stanoviska považovalo za účelové, vedené snahou vyhnout se správnímu vyhoštění.

[18] Jak uvádí konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, „*institut zajištění cizince a jeho následné umístění do zařízení pro zajištění cizinců (až na 180 dní, resp. 90 dní v případě cizince mladšího 18 let) představuje mimořádný institut, který umožňuje policii zasáhnout do ústavně chráněného práva na osobní svobodu, které je jednou ze základních součástí nedotknutelnosti člověka zakotvené obecně v čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Právo na osobní svobodu je zaručeno v čl. 8 odst. 1 Listiny, přičemž podle odst. 2 téhož článku nikdo nesmí být zbaven svobody jinak, než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon*.“ (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010 - 74, publ. pod č. 2129/2010 Sb. NSS). Žalovaná je oprávněna omezit osobní svobodu cizince na základě § 124 zákona o pobytu cizinců.

[19] Z judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně z usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, plyne, že „*(s)právní orgán má povinnost se zabývat v řízení o zajištění cizince podle § 124, § 124b nebo § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR možnými překážkami správního vyhoštění, vycestování nebo předání tohoto cizince podle mezinárodní smlouvy 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.*“

A dále rozšířený senát uvedl, že „*(o) zajištění cizince nelze rozhodnout, pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince nebude pravděpodobně možné uskutečnit. Správní orgán je naopak povinen v takovém případě cizince neprodleně propustit na svobodu.*“

[20] Není pochyb, že vyhodnocováním neaktuálních dokladů se žalovaný dopustil závažného pochybení, které je pravidelným důvodem zrušení rozhodnutí, jež je výsledkem takto nezákonného posuzování.

[21] Správní soud nesmí váhat se zrušením rozhodnutí správního orgánu, existuje-li rozumná (to znamená i vcelku malá) pravděpodobnost, že chyba, které se správní orgán při jeho vydání dopustil, mohla znamenat, že pokud by této chyby nebylo, výrok rozhodnutí by mohl být jiný. Není však jeho úkolem rozhodnutí správního orgánu rušit, zjistí-li při aposteriorní kontrole, že ačkoli postup byl chybný, samotný výsledek rozhodnutí, měřený tím, jakých práv či povinností osob, o nichž se rozhodovalo, se dotýká jeho výrok či jiné závazné části rozhodnutí, je správný. Tak je tomu právě ve stěžovatelově případě (srov. podobnou situaci v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č. j. 2 Azs 127/2017 – 25, bod 32). V obecné rovině byl tento princip formulován v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 As 322/2016 - 39, podle něhož „*zrušit rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem je třeba tehdy, je-li rozumně představitelné, a to i jen jako jedna z více variant toho, k čemu všemu mohlo uvedené porušení ve spojení s dalším navazujícím vývojem řízení vést, že obsah rozhodnutí o věci samé by byl v důsledku tohoto porušení jiný, a navíc nejen jiný, ale současně i nezákonný, než pokud by k porušení nedošlo*“. Nejvyšší správní soud zde současně uvedl, že důvodem zrušení obecně nemůže být jen to, že pokud by k němu došlo, byl by časový průběh rozhodování o právech jednotlivce jiný (a v důsledku tohoto jiného časového průběhu možná i v konečném důsledku jiný), jakkoli po samotné hmotněprávní stránce by se nezměnilo nic: „*V případě stěžovatelky nezákonné nesdělení jmen úředních osob, o nichž se nakonec ukázalo, že žádné důvody pro jejich podjatost nejsou patrné a nikdo je netvrdí, mohlo teoreticky pouze 'zrychlit' řízení tím, že se nemusela námitka podjatosti v rámci řízení řešit. Něco takového však nelze považovat za okolnost, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Je nepochybně představitelné, že nutnost vypořádat námitku podjatosti (samu o sobě nedůvodnou, dokonce zcela účelově uplatněnou) může v přestupkovém řízení vést za jinak stejných podmínek k jinému výsledku řízení, než kdyby se tato námitka neprojednávala – typicky k tomu, že přestupek se nestihne projednat včas, takže bude nezbytné přestupkové řízení zastavit, jelikož odpovědnost za přestupek pro plynutí času zanikla. Jiný výsledek řízení, k němuž možná mohlo dojít, kdyby k porušení ustanovení o řízení nedošlo, však ještě neznamená, že ten výsledek, k němuž došlo skutečně, byl sám o sobě nezákonný.*“

[22] V případě stěžovatele lze výjimečně správní rozhodnutí žalovaného ponechat bez kasačního zásahu správního soudu. Žalovaná postupovala chybně při hodnocení zjištěných skutečností. Samotný rozhodný skutkový stav však žalovaná zjistila řádně, a to jak provedením výslechu stěžovatele, na něhož byly směřovány dostatečně konkrétní a relevantní dotazy ohledně jeho osobních, majetkových a pobytových poměrů i ohledně důvodů jeho ilegálního pobytu na území ČR, tak pořízením přesvědčivého závazného stanoviska ohledně možnosti vycestování stěžovatele. Z výslechu stěžovatele je patrné, že nemá dostatečně pevné místo pobytu v ČR, nemá dostatek prostředků na složení peněžité záruky a způsob jeho života v ČR, spočívající již několik let v pracovní aktivitě mimo

rámec zákonných pravidel pracovní či podnikatelské aktivity cizinců ze zemí mimo EU, nedává žádné záruky, že by se bez svého zajištění dobrovolně podrobil povinnosti opustit ČR. Závazné stanovisko pak ukazuje, že ve vztahu k osobě stěžovatele je Ukrajina zemí, kde mu žádná rizika vyjma běžných rizik spojených se životem ve středně bohaté zemi nehrozí. Je tedy zřejmé, že dostatečně důkladné a obsahově nesporné podklady ve spise mohly vést k jedinému zákonnému závěru, a sice k vydání rozhodnutí o zajištění cizince podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, jelikož všechny podmínky v tomto ustanovení uvedené byly v případě stěžovatele naplněny.

[23] V takovém případě lze výjimečně shledat, že třebaže důvody, které byly základem myšlenkového postupu pracovníků žalované, jenž se projevil v odůvodnění napadeného rozhodnutí, nejsou opřeny o správné podklady ze správního spisu, nýbrž o podklady neaktuální, samotné aktuální a řádně opatřené podklady dávaly jasný a jednoznačný důvod k vydání správního rozhodnutí s právě takovým výrokem, jaký byl ve věci vydán.

[24] Zrušení rozhodnutí žalované by, podobně jako ve shora zmíněné věci sp. zn. 2 As 322/2016, mohlo vést k jinému časovému průběhu řízení ve věci stěžovatelova zajištění a ve svém důsledku i k jinému rozhodnutí než o zajištění (například proto, že v mezidobí by původní rozhodnutí o zajištění bylo vykonáno). To však, v logice úvahy vyjádřené ve zmíněné věci, nemůže být považováno za takový rozumně představitelný jiný závazný obsah rozhodnutí (a tedy jiný výsledek řízení), který by měl být důvodem k závěru, že nezákonné opření se žalované o jiné než správné podklady mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí nyní přezkoumávaného.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Kasační stížnost nebyla důvodná, neboť krajský soud ve své podstatě správně posoudil rozhodné právní otázky. Nejvyšší správní soud ji proto zamítl.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá proti žalované právo na náhradu nákladů. Procesně úspěšné žalované, jíž by obecně náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti příslušela, žádné takové náklady nad rámec její běžné činnosti nevznikly, a proto jí soud žádnou takovou náhradu nepřiznal.

[27] Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen ustanoveným zástupcem, Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 787/6, Ostrava. Náklady zastoupení stěžovatele proto platí na základě § 35 odst. 9 s. ř. s. stát; nejedná se o náklady řízení vynaložené stěžovatelem. Nejvyšší správní soud určil odměnu ustanoveného zástupce částkou 3100 Kč za jeden úkon právní služby (tj. 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), ve znění pozdějších předpisů, celkem tedy 3400 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

pokračování

V Brně dne 19. prosince 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu