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: **K. S.,** zastoupený Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy,** se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 6. 2018, č. j. KRPA-216147-26/ČJ-2018-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 8. 2018, č. j. 2 A 65/2018 - 40,

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. Jindřichu Lechovskému, advokátovi, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši 4114 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozsudkem ze dne 17. 8. 2018, č. j. 2 A 65/2018 - 40, zamítl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 10. 6. 2018, č. j. KRPA-216147-26/ČJ-2018-000022 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím byl žalobce zajištěn za účelem správního vyhoštění dle § 124 odst. 1 písm. b)

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 byla stanovena na 90 dnů ode dne omezení svobody.

[2] Městský soud dospěl k závěru, že žalovaná dostatečným způsobem zvážila a zdůvodnila, zda by v případě žalobce nepostačovalo uložení zvláštního opatření za účelem vycestování dle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců. Žalovaná uvedla, že k neuložení zvláštních opatření přistoupila, neboť žalobce se během svého pobytu na území dopustil celé řady jednání, jež svou povahou lze považovat za jednání závažná (dlouhodobý pobyt bez víza, pobyt bez cestovního dokladu, prokázání se pod falešnou identitou). Možnost uložení zvláštního opatření ve formě zdržování se na adrese místa pobytu žalovaná vyloučila, neboť dle vlastních slov žalobce nemá žádnou adresu pobytu a nemá kde bydlet. Zvláštní opatření ve formě složení finanční záruky vyloučil v podstatě žalobce sám, neboť uvedl, že nemá dostatečnou finanční hotovost ke složení finanční záruky. Zvláštní opatření spočívající v povinnosti osobně se hlásit v určenou hodinu na policii žalovaná vyloučila, neboť žalobce neskýtá záruku, že bude opatření dodržovat, což je podloženo skutečností, že žalobce nectí zákony ČR. Žalovaná zrekapitulovala, že žalobce pobýval na území ČR bez platného oprávnění a bez cestovního dokladu, přičemž nepodnikl žádné kroky k legalizaci svého pobytu kromě toho, že v roce 2005 podal žádost o azyl. Žalobcovo tvrzení, že ČR opustil v roce 2007 a vrátil se až v roce 2015, není prokazatelné, neboť správní orgán nemůže určit, na základě jakého oprávnění k pobytu by žalobce přicestoval zpět. Žalobce minimálně ve dvou případech uvedl lživé informace o své identitě a žalovaná má za to, že riziko, že by žalobce toto jednání opakoval, je značné. Žalovaná rovněž správně zohlednila individuální okolnosti žalobce, které znemožňují uložit mu mírnější opatření ve formě zvláštních opatření dle ustanovení § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců. Není pravdou, že žalovaná přistoupila k neuložení zvláštních opatření pouze z důvodu dlouhodobého nelegálního pobytu žalobce. Žalobce uvedl, že nemá žádnou adresu pobytu a nemá kde bydlet, uvedl, že nemá k dispozici prostředky ke složení finanční záruky. S ohledem na výše uvedené žalobce v podstatě sám vyloučil možnost uložení zvláštních opatření v podobě zdržování se na adrese pobytu a složení finanční záruky. Zvláštní opatření ve formě hlášení se policii správní orgán vyloučil s ohledem na ztrátu důvěry žalobce, kterou si zapříčinil svým předchozím jednáním, přičemž soud se ztotožňuje se závěrem žalovaného, že existuje důvodná obava, že by se žalobce nepodvolil povinnostem uloženým správním orgánem.

[3] Závěrem městský soud uvedl, že uložení mírnějšího opatření je vázáno na předpoklad, že cizinec bude schopen plnit povinnosti z toho plynoucí, a zároveň neexistuje důvodná obava, že by byl uložením zvláštního opatření ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Nesplnění jednoho nebo druhého předpokladu je zcela samostatným důvodem pro závěr, že nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování ve smyslu § 123b zákona o pobytu cizinců (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 As 104/2013 - 30).

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

pokračování

[5] Stejně jako v žalobě stěžovatel namítal, že se žalovaná nesprávně vypořádala s konkrétní situací stěžovatele a rozhodla o nemožnosti využití zvláštních opatření z toho důvodu, že se stěžovatel nacházel na území České republiky nelegálně, aniž by dostatečně vyhodnotila skutečnost, že nelegální pobyt na území není dostatečným důvodem pro naprostou ztrátu důvěry vůči cizinci, o jehož zajištění je eventuálně rozhodováno.

[6] Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušení napadeného rozsudku i rozhodnutí žalované a vrácení jí věci k dalšímu řízení.

[7] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Stěžejní námitku představuje nesprávné vyhodnocení aplikovatelnosti zvláštních opatření dle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců.

[10] Kasační stížnost je ze značné části pouze citací napadeného rozsudku, rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011 – 51, či formulací pouze zcela obecných námitek. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud předně uvádí, že již v rozsudku ze dne 2. 12. 2011, č. j. 2 Afs 11/2011 – 90, upozornil, že *„řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.), a proto kvalita a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu“* (dále srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 – 108, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 92/2015 – 29, ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 – 351, či ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, č. 835/2006 Sb. NSS).

[11] Podle § 124 odst. 1 písm. c) 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 cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění“*.

[12] Dle 123b odst. 1 téhož zákona pak *„zvláštním opatřením za účelem vycestování cizince z území 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 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, nebo c) povinnost cizince osobně se hlásit policii v době policií stanovené.“

[13] V obecné rovině Nejvyšší správní soud upozorňuje na skutečnost, že zákon o pobytu cizinců v tomto rozsahu 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 (dále jen „návratová směrnice“), podle kterého, nemohou-li být v konkrétním případě 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. Zajištění podle zákona o pobytu cizinců představuje zcela mimořádný institut, neboť pro cizince znamená omezení jeho osobní svobody. Jedná se tak o citelný zásah do jednoho ze základních práv jednotlivce zaručeného čl. 8 Listiny základních práv a svobod, a jako takový může být přípustný jen za podmínek přísně vymezených nejen zákonem, ale především ústavním pořádkem (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, rozsudek téhož soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010 – 74, či nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08). Nejvyšší správní soud proto připomíná, že zajištění cizince za účelem jeho vyhoštění nesmí být automatismem. Zákon o pobytu cizinců jednoznačně směřuje k subsidiaritě zajištění, které by mělo být použito pouze tehdy, nepostačuje-li uložení zvláštního opatření za účelem vycestování. Svoji roli v této souvislosti hraje i obecný ústavní požadavek proporcionality zásahů veřejné moci do osobní svobody. Zajištění jako nejzávažnější zásah do svobody cizince je tedy nutné aplikovat pouze tam, kde je ho skutečně třeba (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011 – 51, a ze dne 15. 7. 2011, č. j. 7 As 76/2011 – 50, rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 4. 2011, *Hassen El Dridi*, věc C-61/11). Správní orgán je v tomto ohledu povinen vždy posuzovat specifické okolnosti každého případu, zohlednit individuální situaci cizince a tyto skutečnosti náležitě promítnout do odůvodnění svého rozhodnutí. Vzhledem k závažnosti zajištění jakožto opatření omezujícího osobní svobodu cizince nemohou nosné důvody rozhodnutí o zajištění spočívat na obecných, paušálních frázích. Správní orgán tudíž musí přezkoumatelným způsobem vyjádřit své úvahy ve vztahu ke konkrétnímu cizinci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 Azs 237/2017 – 20).

[14] Žalovaná se možností uložit zvláštní opatření důkladně zabývala (str. 6 – 9 napadeného rozhodnutí) a přihlédla k individuálním okolnostem. Ve shodě se žalovanou lze jen zopakovat, že stěžovatel se během svého pobytu na území dopustil opakovaně jednání, jež svou povahou lze považovat za jednání závažná (dlouhodobý pobyt bez víza, pobyt bez cestovního dokladu, prokázání se falešnou identitou), nasvědčující tomu, že nehodlá dodržovat pravidla pro pobyt cizinců a je připraven soustavně pobývat v ČR i bez legálního pobytového titulu. Jak vyplývá ze spisu, možnost uložení zvláštního opatření ve formě zdržování se na adrese místa pobytu nebylo lze využít, neboť dle vlastních slov stěžovatel neměl žádnou adresu pobytu ani kde bydlet. Zvláštní opatření ve formě složení finanční záruky vyloučil v podstatě stěžovatel sám, neboť uvedl, že nemá dostatečnou finanční hotovost ke složení finanční záruky. Zvláštní opatření spočívající v povinnosti osobně se hlásit v určenou hodinu na policii byla vyloučena, neboť stěžovatel neskýtal

záruku, že bude opatření dodržovat, což bylo podloženo skutečností, že stěžovatel nectil zákony ČR, jelikož minimálně ve dvou případech uvedl lživé informace o své identitě a riziko, že by toto jednání opakoval, bylo s ohledem na toto dřívější jednání značné.

[15] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem městského soudu, že žalovaná odůvodnila neuložení zvláštních opatření dostatečně a přesvědčivě. K důvodům žalované v podstatě není co dodat. Stěžovatel neuvedl ani žádné mimořádné okolnosti, na které by měl být žalovanou kladen zvláštní důraz a jež by vyvažovaly jeho nedůvěryhodnost plynoucí z předchozího nerespektování pobytových pravidel. V posuzované věci se tedy nejednalo o žádnou automatickou praxi žalované, jak tvrdil stěžovatel, neboť napadené rozhodnutí bylo jednoznačně konkretizováno ve vztahu k jeho osobě a k tomu, jak se on sám choval. Pro úplnost pak Nejvyšší správní soud dodává, že kasační stížností napadený rozsudek, jakož i rozhodnutí žalované nejsou v rozporu ani s návratovou směrnicí. Požadavek čl. 15, aby k zajištění cizince bylo přistoupeno pouze tehdy, kdy není možné účinně využít mírnějších opatření, totiž byl v projednávané věci řádně zohledněn. Kasační námitka je proto nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji ve smyslu § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[17] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, *(n)estanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl*. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu právo na náhradu nákladu nenáleží. Žalované žádné náklady s tímto řízením nad rámec běžné činnosti nevznikly, takže Nejvyšší správní soud rozhodl, že žalované, která by jako procesně úspěšný účastník řízení o kasační stížnosti nárok na náhradu nákladů tohoto řízení zásadně měla, se tato náhrada nepřiznává.

[18] Stěžovateli byl usnesením Městského soudu v Praze ze dne 11. 7. 2018, č. j. 2 A 65/2018 – 21, ustanoven zástupcem Mgr. Jindřich Lechovský, advokát se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6. V takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 9 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud určil odměnu advokáta částkou 3100 Kč za dva úkony právní služby (tj. podání kasační stížnosti, včetně porady s klientem trvající 89 minut, jež se konala dne 11. 9. 2018) 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. Porada s klientem se týkala pouze toho, zda má být podána proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, takže ji lze považovat za součást podání kasační stížnosti. Je třeba vzít v úvahu, že advokát stěžovatele byl s jeho věcí obeznámen, neboť jej na základě ustanovení soudem zastupoval již v řízení před městským soudem.

[20] Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, tj. o 714 Kč.

[21] Celková částka odměny tak činí 4414 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 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 19. prosince 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu