

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **N. B.**, zast. advokátem Mgr. Bc. Filipem Schmidtem, LL.M., Ovenecká 78/33, Praha 7 – Bubeneč, proti žalované: **Policie České republiky**, **Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje**, Nádražní 2437/2, Plzeň, proti rozhodnutí žalované ze dne 29. 6. 2021, čj. KRPP-78763-10/ČJ-2021-030022, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 8. 2021, čj. 17 A 77/2021 - 35,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 8. 2021, čj. 17 A 77/2021-35, **se ruší**.

II. Rozhodnutí žalované ze dne 29. 6. 2021, čj. KRPP-78763-10/ČJ-2021-030022, **se ruší**.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem ani na náhradu nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem.

IV. Ustanovenému zástupci žalobkyně Mgr. Bc. Filipu Schmidtovi, LL.M., advokátovi, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **8 118 Kč**, která bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

[1] Žalovaná dne 29. 6. 2021 rozhodla podle § 124 odst. 1 písm. b), c) a e) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, o zajištění žalobkyně

(stěžovatelky) za účelem správního vyhoštění na 60 dní. Během pobytové kontroly na konci června 2021 na ubytovně v Plzni totiž vyšlo najevo, že žalovaná stěžovatelce již v březnu 2021 uložila správní vyhoštění s dobou, po kterou stěžovatelce nebylo možné umožnit vstup na území členských států EU, v délce 3 let a se lhůtou k vycestování 20 dní (která vypršela na konci dubna 2021; od té doby byla stěžovatelka také vedena v schengenském informačním systému).

[2] V nynější věci se NSS zabývá mimo jiné tím, zda žalovaná dostatečně posoudila proveditelnost účelu zajištění cizinky (správní vyhoštění) s ohledem na možný zásah do rodinného a soukromého života a zda se dostatečně zabývala možností využít alternativu vyhoštění podle zákona o pobytu cizinců.

[3] Proti rozhodnutí o zajištění se stěžovatelka bránila žalobou u krajského soudu, ten ji však zamítl. Krajský soud neshledal důvodným ani jeden ze dvou argumentů, které stěžovatelka používá i nyní v kasační stížnosti. Podle krajského soudu žalovaná správně zohlednila všechny individuální okolnosti případu. Zásah do soukromého a rodinného života prý stěžovatelka zmínila až v řízení před soudem. Krajský soud se též ztotožnil s tím, že stěžovatelce nebylo možné uložit jiné, mírnější opatření namísto správního vyhoštění.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Nejprve namítla, že se žalovaná nedostatečně zabývala tím, zda bylo v jejím případě možné realizovat správní vyhoštění, a krajský soud toto rozhodnutí nesprávně potvrdil. Stěžovatelka je totiž ve faktickém postavení rodinného příslušníka občana EU (přítele z Litvy, se kterým žila na ubytovně v Plzni) a správní vyhoštění by bylo nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života. O soužití s partnerem se zmiňovala již před žalovanou, ta to ale v rozhodnutí o zajištění nezohlednila. Dále stěžovatelka uvedla, že žalovaná měla využít některou z alternativ zajištění, těmito možnostmi se však dostatečně nezabývala.

[5] Žalovaná se ke kasační stížnosti vyjádřit nechtěla a odkázala na své vyjádření k žalobě.

[6] Ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se po posouzení přípustnosti kasační stížnosti NSS zabývá podle § 104a s. ř. s. ve znění účinném od 1. 4. 2021 otázkou, zda podaná kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, NSS kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou (blíže k tomu usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, čj. 9 As 83/2021-28, body 10–12). V nynější věci NSS dovodil přijatelnost kasační stížnosti proto, že krajský soud rozhodl v rozporu s ustálenou judikaturou (viz dále).

[7] Kasační stížnost je tedy přijatelná a je také důvodná.

[8] NSS již opakovaně rozhodl, že zajištění cizince není účelem samo o sobě; představuje pouze prostředek k dosažení jiného cíle (zde správního vyhoštění). Žalovaná proto při rozhodování o zajištění nemusí dospět k jednoznačnému závěru, že je účel

zajištění proveditelný, musí se ale zabývat přinejmenším tím, zda je správní vyhoštění *potenciálně* možné. Správní orgán rozhodující o zajištění se tak musí zabývat možnými překážkami správního vyhoštění, jsou-li mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo pokud v řízení vyšly najevo. V takové situaci je povinen možné překážky před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a vyjádřit se k nim (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS, bod 33, nebo nedávno rozsudek ze dne 18. 10. 2021, čj. 5 Azs 2/2020-21, bod 17).

[9] Ve vysvětlení po zadržení v červnu 2021 stěžovatelka uvedla, že zhruba 15 let žije s partnerem, který je občanem Litvy a žije v Česku. Aktuálně s ním bydlí na ubytovně, partner pracuje legálně jako svářeč a stěžovatelka je na něm závislá. Doplnila také, že v minulosti zase partnera živila ona. Z rozhodnutí o správním vyhoštění (což je jinak jediný podklad, který má z řízení o správním vyhoštění stěžovatelky NSS nyní k dispozici) pak plyne např. to, že s partnerem z Litvy žila i před současným pobytem na ubytovně. Aniž by NSS hodnotil, jak podrobně se stěžovatelka k soužití s partnerem vyjadřovala v řízení o správním vyhoštění, v řízení o zajištění dala žalované takové informace, kterými se podle výše uvedené judikatury (bod [8]) žalovaná měla zabývat.

[10] V případě stěžovatelky je možné, že naplňuje definici rodinného příslušníka občana EU (partnera z Litvy) ve smyslu § 15a odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. V takovém případě by ale se stěžovatelkou mohlo být řízení o správním vyhoštění zahájeno jen z důvodů podle § 119 odst. 2 zákona o pobytu cizinců (tedy že cizinec *ohrožuje bezpečnost státu, závažným způsobem narušuje veřejný pořádek nebo ohrožuje veřejné zdraví*) a jen za účelem správního vyhoštění založeném na těchto důvodech by mohla být zajištěna. V nynější věci ale správní vyhoštění stálo pouze na důvodech v § 119 odst. 1 písm. b) bodech 3 a 4 zákona o pobytu cizinců, tedy neoprávněný pobyt cizince bez platného cestovního dokladu nebo bez platného oprávnění k pobytu (srov. rozsudek ze dne 19. 5. 2021, čj. 5 Azs 306/2019-30, body 22-23). I kdyby definici rodinného příslušníka stěžovatelka nenaplňovala, stále by (na základě toho, co sdělila žalované) existovala možnost, že by správní vyhoštění znamenalo nepřiměřený zásah do stěžovatelčina soukromého a rodinného života (srov. opět 5 Azs 306/2019, bod 24).

[11] Žalovaná vysvětlení stěžovatelky v napadeném rozhodnutí dokonce zrekapitulovala, ale k případnému zásahu do stěžovatelčina soukromého a rodinného života, případně k tomu, zda ji nelze považovat za rodinného příslušníka občana EU, se v rozporu s judikaturou NSS (bod [8]) *nijak nevyjádřila*. Rozhodnutí žalované je proto nepřezkoumatelné. NSS též dodává, že krajský soud v bodu 19 napadeného rozsudku nesprávně uvedl, že stěžovatelka nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života poprvé argumentovala až v žalobě. Stěžovatelka však pouze výše uvedené informace (bod [9]) výslovně nespojila s právní formulí „*zásahu do soukromého a rodinného života*“, což jí ale jako právnímu laikovi lze jen těžko vyčítat (srov. přiměřeně rozsudek ze dne 11. 9. 2008, čj. 1 As 30/2008-49, č. 1746/2009 Sb. NSS, *Kajta*, bod 16).

[12] NSS souhlasí i s druhou kasační námitkou, že se žalovaná nedostatečně zabývala možností využít některou z alternativ zajištění podle § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žalovaná paušálně odmítla uložit jakékoli ze zvláštních opatření. Učinila tak jen velmi stručně a pouze s odkazem na to, že stěžovatelka po vydání rozhodnutí

o správním vyhoštění nevycestovala (jinak v odůvodnění jen zopakovala znění § 123b odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců).

[13] NSS připomíná, že zajištění jako nejzávažnější zásah do svobody cizince je nutné použít pouze tam, kde je ho skutečně třeba. Nosné důvody rozhodnutí o zajištění nesmí spočívat na obecných, paušálních frázích. Správní orgán tudíž musí přezkoumatelným způsobem vyjádřit své úvahy ve vztahu ke konkrétnímu cizinci (srov. např. rozsudek ze dne 18. 10. 2019, čj. 2 Azs 31/2019-25, bod 12).

[14] Uložení mírnějšího opatření podle § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců je vázáno na předpoklad, že cizinec bude schopen plnit povinnosti z něj plynoucí (*subjektivní* složka), a zároveň neexistuje důvodná obava, že by uložením zvláštního opatření byl ohrožen výkon správního vyhoštění (*objektivní* složka). Nesplnění jednoho nebo druhého předpokladu je samostatným důvodem pro závěr, že nepostačuje uložit zvláštní opatření za účelem vycestování (srov. rozsudek ze dne 12. 10. 2016, čj. 10 Azs 102/2016-56, body 37-38).

[15] Obavy z ohrožení výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění, vylučující uložení zvláštního opatření, ale nemohou být založeny jen a pouze na tom, že cizinec nerespektoval správní vyhoštění. K této skutečnosti musí přistoupit nějaká další okolnost, která již důvodnou obavu z ohrožení výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění může založit (rozsudek ze dne 20. 2. 2019, čj. 3 Azs 369/2017-42, bod 15).

[16] Rozhodnutí žalované ale (v příslušné části odůvodnění) neobsahuje nic jiného než prosté konstatování, že stěžovatelka dosud z Česka nevycestovala a tím výkon vyhoštění maří. Pouze takto formulovaná úvaha ale nepostačuje k založení důvodné obavy žalované a k závěru o neúčelnosti zvláštních opatření (viz výše bod [14]). Zatímco *objektivní* stránkou využití zvláštních opatření se žalovaná zabývala, ale nedostatečně, *subjektivní* stránkou, tedy možností jejich uložení a ochotou stěžovatelky se jim podrobit, se nezabývala vůbec (srov. oproti tomu rozsudek 10 Azs 102/201, bod 39).

[17] Nanejvýš by k závěrům žalované o možnosti využití alternativ zajištění mohl NSS (byť už poněkud uměle) připojit úvahu žalované o tom, že stěžovatelka neměla prostředky na vycestování. Tím by ale v dané situaci žalovaná vyloučila nanejvýš alternativu zajištění v § 123b odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tedy složení finanční záruky. To by se v případě stěžovatelky skutečně nejevilo jako pravděpodobné. Sama stěžovatelka totiž uvedla, že neměla prostředky ani na případné vycestování z Česka a teprve by se pokoušela si peníze půjčit. Složení záruky sama ani žalované nenavrhla (srov. tuto situaci se zcela konkrétními návrhy na složení záruky v rozsudku ze dne 27. 7. 2017, čj. 1 Azs 94/2017-26, bod 26, nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 2. 2017, čj. 5 Azs 20/2016-38, bod 35). Jinými alternativami, ať už v § 123b odst. 1 písm. a), nebo odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců (na které upozorňuje stěžovatelka v kasační stížnosti), se žalovaná *vůbec* nezabývala. Ani z vyjádření stěžovatelky, ze kterého rozhodně neplyne žádný úmysl se vyhýbat součinnosti se správními orgány, ale spíše nejistota a bezmoc ohledně řešení její situace, neplyne nic, co by možnost těchto alternativ a ochotu stěžovatelky se jim podrobit předem vylučovalo. Rozhodnutí žalované je proto nepřezkoumatelné i v této části.

[18] NSS uzavírá, že nepřezkoumatelností trpí již samotné rozhodnutí žalované. NSS tedy zrušil nejen rozsudek krajského soudu, ale také žalobou napadené rozhodnutí [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.]. NSS však současně nevyslovil, že se žalované věc vrací k dalšímu řízení (srov. rozsudek ze dne 1. 11. 2012, čj. 9 As 111/2012-34, č. 2757/2013 Sb. NSS, nebo již cit. 5 Azs 306/2019, bod 29). NSS zrušil rozhodnutí o zajištění stěžovatelky za účelem správního vyhoštění, které bylo prvním úkonem v řízení. Navíc toto zajištění stěžovatelky již bylo ukončeno; není tedy řízení, v němž by žalovaná měla pokračovat.

[19] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne NSS v případě, že zruší rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatelka sice byla ve věci úspěšná, ovšem žádné náklady řízení jí v řízení před krajským soudem ani před NSS nevznikly. Žalovaná pak ve věci úspěch neměla. Proto NSS rozhodl výrokem III tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem ani na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti před NSS (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

[20] NSS stěžovatelce ustanovil usnesením ze dne 12. 10. 2021 pro řízení o kasační stížnosti zástupce, advokáta Mgr. Bc. Filipa Schmidta, LL.M. Advokátovi se s přihlédnutím k § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přiznává odměna za zastupování 6 200 Kč za dva úkony právní služby (převzetí a příprava právního zastoupení a doplnění kasační stížnosti) a paušální náhrada hotových výdajů 600 Kč. Advokát je plátcem DPH, NSS tedy výslednou částku zvýšil o daň z přidané hodnoty. Celková částka, která činí 8 118 Kč, bude k rukám ustanoveného zástupce proplacena z účtu NSS do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 20. ledna 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu