ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **G. G.,** zastoupená JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M., advokátem se sídlem Ovenecká 78/33, Praha 7, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Praha, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort,** se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha, proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 1. 2021, č. j. KRPA-1360-11/ČJ-2021-000022-ZZC, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2021, č. j. 1 A 5/2021 - 37,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Ustanovenému zástupci žalobkyně JUDr. Maroši Matiaškovi, LL.M., advokátovi, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši 8 228 Kč, která mu bude vyplacena do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně je osobou bez státní příslušnosti s lotyšským cestovním dokladem, která na území České republiky pobývala bez oprávnění k pobytu, byla opakovaně vyhoštěna a byla vedena v evidenci nežádoucích osob. Dne 3. 1. 2021 byla v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále „napadené rozhodnutí“) zajištěna podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále „zákon o pobytu cizinců“), na 30 dnů za účelem správního vyhoštění.

[2] Proti napadenému rozhodnutí žalobkyně podala žalobu, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Městský soud

shledal napadené rozhodnutí přezkoumatelným a s jeho závěry se ztotožnil. Žalovaná dostatečně odůvodnila své závěry o oslabení důvěryhodnosti žalobkyně vycházející z její pobytové historie, a popsala, proč přistoupila k jejímu zajištění. Přezkoumatelné jsou i závěry o délce doby zajištění. Žalovaná se rovněž zabývala postavením žalobkyně jako osoby bez státní příslušnosti a podle soudu správně uzavřela, že její návrat do Lotyšska je možný.

[3] Městský soud se také neztotožnil s tvrzením žalobkyně, že je zranitelnou osobou, a na její věc by tak měl být aplikován analogicky § 2 odst. 1 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“). To není možné, neboť zákon o pobytu cizinců a zákon o azylu mají odlišný účel. Důvody podřaditelné pod pojem „zranitelnost“, včetně věku a zdravotního stavu cizince je správní orgán povinen zkoumat, pouze pokud tak zákon o pobytu cizinců výslovně stanoví. Přesto, že případ žalobkyně mezi takové situace nespadá, žalovaná se k těmto otázkám stručně vyjádřila.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „napadený rozsudek“ a „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), tj. pro nesprávné posouzení právní otázky soudem a pro nepřezkoumatelnost, případně jinou vadu řízení před soudem.

[5] Stěžovatelka se neztotožňuje s názorem městského soudu, že posouzení zranitelnosti cizinců omezených na osobní svobodě podle zákona o pobytu cizinců by se mělo odlišovat od posuzování zranitelnosti podle zákona o azylu. Též odmítá, že by se zranitelnost cizince měla zohledňovat v rámci rozhodování o správním vyhoštění, a ne při zajištění cizince. Stěžovatelka je osobou v důchodovém věku, která trpí řadou zdravotních problémů. Podle § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu by byla posouzena jako osoba zranitelná a k jejímu zajištění by bylo přistupováno odlišně. Podle čl. 3 odst. 9 a čl. 16 odst. 3 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 příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“) je předvídána existence speciální kategorie cizinců – zranitelných osob, kterým má být při zajištění věnována zvláštní pozornost. Definice zranitelné osoby v návratové směrnici odpovídá definici zakotvené v čl. 21 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „přijímací směrnice“). Nutnost zohlednění zranitelnosti tedy nezávisí na tom, zda je cizinec vyhošťován či je žadatelem o udělení mezinárodní ochrany. V jejím případě bylo zřejmé, že se jedná minimálně o osobu v důchodovém věku, což samo o sobě zakládalo důvod, aby s ní bylo zacházeno jako se zranitelnou osobou. Podle stěžovatelky není žádný legitimní důvod k tomu, aby byli cizinci, kteří jinak vykazují naprosto stejné charakteristiky, rozdělováni ve svých právech pouze na základě toho, jakému zákonnému režimu zrovna podléhají. Jelikož zákon o pobytu cizinců neobsahuje žádné ustanovení srovnatelné s § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu, měla by se tato mezera překlenout analogií legis, eurokonformním výkladem zákona o pobytu cizinců a mezinárodněprávních závazků. Jelikož se žalovaná i městský soud odmítly zabývat otázkou zranitelnosti z důvodu, že vůbec nemá být v tomto řízení posuzována, jsou jejich rozhodnutí nezákonná a

nepřezkoumatelná. Kdyby žalovaná přihlédla ke zranitelnosti stěžovatelky, mohla místo zajištění uložit například povinnost zdržovat se v Přijímacím a pobytovém středisku Zastávka, což připouští i nedávná judikatura Nejvyššího správního soudu.

[6] Dále stěžovatelka namítá, že z § 124 zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že zajištění slouží k účelu správního vyhoštění. Pokud neexistuje účel, tj. reálná možnost správní vyhoštění uskutečnit, zajištění pozbývá svého smyslu a je nezákonné. V jejím případě bylo nutné posoudit nezbytnost a proporcionalitu omezení na osobní svobodě ve vztahu k pravděpodobnosti dosažení účelu zajištění. Stěžovatelka odkazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Nejvyššího správního soudu, podle které musí být výkon vyhoštění alespoň potenciálně možný. Žalovaná i městský soud nesprávně posuzovaly možnost realizace správního vyhoštění pouze na základě vyjádření Velvyslanectví Lotyšské republiky v České republice, z nějž dovozovaly, že návratu stěžovatelky nic nebrání a že ji tento stát přijme bez dalšího. Stěžovatelka totiž po svém zajištění podala žádost o udělení mezinárodní ochrany, a byla tak rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 7. 1. 2021 zajištěna podle § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu. Toto rozhodnutí však Krajský soud v Praze pod č. j. 56 A 4/2021-17 dne 25. 2. 2021 zrušil a stěžovatelka byla ze zařízení pro zajištění cizinců propuštěna. Stěžovatelka byla také rozhodnutím Ministerstva vnitra č. j. MV-6187-3/OAM-2021 ze dne 17. 2. 2021 označena jako osoba bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti. Realizace vyhoštění do Lotyšské republiky tak za těchto okolností nepřipadá v úvahu.

[7] Žalovaná se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupena.

[9] Nejvyšší správní soud se poté zabýval posouzením přezkoumatelnosti napadeného rozsudku; v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s. tak učinil i nad rámec stěžovatelkou vznesené námitky poukazující na vadu nepřezkoumatelnosti, neboť je povinen přihlédnout k případné nepřezkoumatelnosti bránící posouzení důvodnosti kasační argumentace i bez návrhu.

[10] Stěžovatelka namítá, že se městský soud odmítl zabývat otázkou její zranitelnosti vyplývající jak z analogické aplikace zákona o azylu, tak i práva Evropské unie a mezinárodněprávních závazků České republiky, což činí napadený rozsudek nepřezkoumatelným.

[11] Námitka stěžovatelky poukazující na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku není důvodná. Městský soud se k možnosti aplikovat na případ stěžovatelky zákon o azylu srozumitelně a dostatečně vyjádřil. Popsal důvody, proč jej není možné aplikovat, vyložil

pojem zranitelnosti a shrnul, kdy je správní orgán povinen podle zákona o pobytu cizinců zkoumat důvody spadající pod tento pojem.

[12] K tomu je třeba dodat, že ani nad rámec této námitky neshledal kasační soud napadený rozsudek nepřezkoumatelným. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakých tvrzení stěžovatelky městský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Jeho odůvodnění i výrok jsou srozumitelné, městský soud logickým a přezkoumatelným způsobem uvedl, jakými úvahami se řídil a k jakým dospěl závěrům.

a) Posuzování zranitelnosti cizince při rozhodování o zajištění

[13] Stěžovatelka namítá, že měla být posouzena jako zranitelná osoba. Nesouhlasí s názorem městského soudu, že posouzení zranitelnosti cizinců omezovaných na osobní svobodě podle zákona o pobytu cizinců by se mělo odlišovat od posuzování zranitelnosti podle zákona o azylu. Nesouhlasí rovněž s tím, že by se zranitelnost měla zohledňovat pouze v rámci rozhodování o správním vyhoštění (a to navíc pouze zjednodušeně).

[14] Podle čl. 3 odst. 9 návratové směrnice zranitelnými osobami jsou „*nezletilé osoby, nezletilé osoby bez doprovodu, zdravotně postižené osoby, starší lidé, těhotné ženy, rodiče samoživitelé s nezletilými dětmi a osoby, které byly mučeny, znásilněny nebo vystaveny jiné závažné formě psychického, fyzického nebo sexuálního násilí.*“

[15] Podle čl. 16 odst. 3 návratové směrnice se v případě zajištění státních příslušníků třetích zemí „*věnuje zvláštní pozornost postavení zranitelných osob. Poskytuje se neodkladná zdravotní péče a základní léčba.*“

[16] 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.*“

[17] Zákon o pobytu cizinců postavení zranitelných osob nijak neupravuje. Z judikatury Nejvyššího správního soudu však vyplývá, že zajištění cizince za účelem správního vyhoštění upravené v § 124 zákona o pobytu cizinců je implementací čl. 15 návratové směrnice. Ačkoli tedy zákon o pobytu cizinců v § 124 s pojmem zranitelné osoby nepracuje, má čl. 16 návratové směrnice, týkající se podmínek zajištění, přímý účinek, jak vyplývá z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 28. 4. 2011 ve věci C-61/11 PPU, *El Dridi* (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2017, č. j. 10 Azs 332/2016 – 32, ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 Azs 170/2019-50 a ze dne 27. 8. 2020, č. j. 4 Azs 461/2019 – 49).

[18] Nejvyšší správní soud se tak neztotožnil se závěrem městského soudu, že povinnost žalované zkoumat, zdali je stěžovatelka zranitelnou osobou, je dána pouze v případech,

kdy to zákon výslovně stanoví. Ovšem toto pochybení nezakládá nezákonnost napadeného rozsudku.

[19] Ze správního spisu lze zjistit, že se stěžovatelka narodila 9. 10. 1954, a tedy v době zajištění již byla v důchodovém věku, což uvedl i městský soud, když nesouhlasil s posouzením věku, které provedla žalovaná. Stěžovatelka je tedy nepochybně zranitelnou osobou ve smyslu návratové směrnice.

[20] Postavení stěžovatelky coby zranitelné osoby však nevylučuje možnost jejího zajištění za účelem správního vyhoštění. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 14. 11. 2017, č. j. 5 Azs 223/2017 - 27, nelze bez dalšího dospět k závěru, „*že takové osoby jsou a priori vyňaty z působnosti vnitrostátních a unijních předpisů upravujících pobyt cizinců a žadatelů o mezinárodní ochranu na území členských států*“ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, č. j. 6 Azs 170/2019-50, a ze dne 27. 8. 2020, č. j. 4 Azs 461/2019 – 49).

[21] Podle čl. 16 odst. 3 návratové směrnice se v případě zajištění zvláštní pozornost *věnuje postavení zranitelných osob a poskytuje se jim neodkladná zdravotní péče a základní léčba.* Stěžovatelka však nenamítala, že jí v zajištění nebyla poskytnuta potřebná zdravotní či jiná péče.

[22] Vzhledem k výše uvedenému tedy nelze bez dalšího dospět k závěru o nezákonnosti rozhodnutí žalované jen na základě skutečnosti, že žalovaná výslovně neuvedla, že v případě stěžovatelky se jedná či nejedná o zranitelnou osobu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 Azs 38/2017 - 28, a ze dne 14. 11. 2017, č. j. 5 Azs 223/2017 - 27).

[23] Při posuzování, zda v případě, kdy jsou podle zákona o pobytu cizinců dány důvody zajištění, má správní orgán cizince zajistit nebo použít zvláštní opatření podle § 123b téhož zákona, je vždy jeho povinností zvážit zejména osobní, majetkové a rodinné poměry cizince, charakter porušení povinností souvisejících s vyhošťovacím řízením, jeho dosavadní chování a respektování veřejnoprávních povinností stanovených Českou republikou nebo jinými státy EU (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016-38, publ. pod č. 3559/2017 Sb. NSS).

[24] Žalovaná v rámci řízení o zajištění zjistila, že stěžovatelka žije sama, svůj pobyt financuje z peněz od příbuzných. K otázce uložení zvláštních opatření uvedla, že by se jednalo o neúčelný úkon. Stěžovatelka nemá žádné dlouhodobé ubytování, nemá dostatek prostředků na složení finanční záruky a také zde není žádná osoba, která by finanční záruku složila za ni. Z jejího chování je zřejmé, že nehodlá vycestovat dobrovolně a že bude svůj opakovaný neoprávněný pobyt nadále prodlužovat. Ze správního spisu dále vyplynulo, že stěžovatelka byla dvakrát odsouzena k trestu vyhoštění, a nyní jí bylo uloženo správní vyhoštění, přesto území České republiky neopustila. Stěžovatelka při podání vysvětlení také uvedla, že má zdravotní potíže s kostrou a srdcem, na což bere léky, ovšem žádné další zdravotní omezení neuváděla. Její věk a zdravotní stav ji neomezují v práci na příležitostných brigádách, o nichž se sama zmínila. Žádné konkrétní skutečnosti ani tvrzení samotné stěžovatelky tak nenasvědčovaly tomu, že by její aktuální zdravotní

stav byl překážkou jejího zajištění, resp. případného následného vyhoštění. Jiné důvody zranitelnosti stěžovatelka ve správním řízení ani v žalobě nenamítala. Žalované tak v zajištění stěžovatelky nebránily žádné relevantní okolnosti, přičemž zranitelnost stěžovatelky ve shora popsané podobě mezi takové skutečnosti sama o sobě nepatří.

b) Absence účelu zajištění

[25] Stěžovatelka dále namítá, že nebyl dán účel zajištění, tedy realizovatelnost správního vyhoštění, neboť stěžovatelka je osobou bez státní příslušnosti.

[26] Podle čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (dále jen „Úmluva“) „*smluvní státy nevyhostí, s výjimkou důvodů národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku, osoby bez státní příslušnosti oprávněně se zdržující na jejich území.*“

[27] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „*správní orgán má povinnost zabývat se v řízení o zajištění cizince podle § 124, § 124b nebo § 129 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, 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.*“ Pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince nebude pravděpodobně možné uskutečnit, o zajištění cizince nelze rozhodnout. Při tomto zvažování postačuje posouzení potenciality možnosti výkonu správního vyhoštění (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010-150, publ. pod č. 2524/2012 Sb. NSS a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 72/2011-75).

[28] Ze znění čl. 31 odst. 1 Úmluvy je zřejmé, že vyhoštění osob bez státní příslušnosti není absolutně zakázáno. Předmětné ustanovení navíc dopadá pouze na případy, kdy se cizinec zdržuje na území smluvního státu oprávněně. V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu tak lze uvést, že jestliže zajištěná je osobou bez státní příslušnosti, samo o sobě to neznamená, že nebude možné vykonat rozhodnutí o jejím správním vyhoštění, a nejedná se bez dalšího o překážku zajištění dané osoby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 72/2011-75).

[29] Ze správního spisu vyplývá, že žalovaná dospěla k názoru, že se stěžovatelka zdržovala na území České republiky neoprávněně. Zabývala se také otázkou, zda bude stěžovatelce umožněn návrat do Lotyšské republiky (státu posledního trvalého bydliště). S oporou ve sdělení Velvyslanectví Lotyšské republiky v České republice shledala, že zde nejsou žádné překážky pro návrat stěžovatelky jakožto osoby požívající statusu „*Latvian non-citizen*“ do Lotyšské republiky a že je nadále pod ochranou tohoto státu.

[30] S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem městského soudu, že realizace vyhoštění stěžovatelky je možná. Stěžovatelka neuvedla žádné důvody, proč by správní vyhoštění nemělo být uskutečnitelné, kromě tvrzení, že je osobou bez státní příslušnosti, což ovšem žalovaná i městský soud vzali ve svém

rozhodování v potaz. Nejvyšší správní soud se už v dřívějších rozhodnutích týkajících se správního vyhoštění stěžovatelky důkladně věnoval otázce jejího statusu osoby bez státní příslušnosti a důsledkům s tím spojeným (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2018, č. j. 9 Azs 361/2017-33, a ze dne 2. 7. 2020, č. j. 7 Azs 107/2020-25). Stěžovatelkou zmíněné rozhodnutí Krajského soudu v Praze o zrušení zajištění podle zákona o azylu je vzhledem k meritu řízení bezpředmětné. Rozhodnutí ministerstva vnitra o přiznání statusu osoby bez státní příslušnosti rovněž na posouzení námitek stěžovatelky nemá vliv, neboť i do té doby za ni byla považována.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[31] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s. zamítl.

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalované, která byla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[33] Stěžovatelce byl pro řízení o kasační stížnosti usnesením Nejvyššího správního soudu ustanoven zástupce JUDr. Maroš Matiaško, LL.M., advokát. Soud přiznal tomuto zástupci odměnu za dva úkony právní služby (první poradu s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení a sepsání kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a to ve výši 6 200 Kč – srov. § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu, a náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč za oba úkony právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající této dani, tedy celková výše odměny ustanoveného zástupce činí 8 228 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 24. února 2022

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu