



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **A. V.**, zastoupeného JUDr. Davidem Kojzarem, advokátem se sídlem Kralupy nad Vltavou, Lidická 784, proti žalované **Policii ČR, Krajskému ředitelství hlavního města Prahy, Odboru cizinecké policie**, se sídlem Praha 8, Křížíkova 12, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2013, č. j. 1 A 22/2013 - 17,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalované **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV.** Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Davidu Kojzarovi **s e u r č u j e** odměna za zastupování ve výši 6800 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 7. 3. 2013, č. j. KRPA-90195/ČJ-2013-000022 (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaná rozhodla, že se podle § 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“) žalobce zajišťuje za účelem správního vyhoštění. Doba zajištění byla stanovena na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody. Citované rozhodnutí napadl žalobce u Městského soudu v Praze žalobou; ten ji rozsudkem ze dne 11. 4. 2013, č. j. 1 A 22/2013 - 17, zamítl.

Městský soud posuzoval, zda podmínky pro zajištění žalobce podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců byly splněny. Uvedl, že splnění první podmínky, a to doručení

oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění, žalobce nezpochybňuje a je doloženo i správním spisem. K zajištění cizince je dále nutné, aby byla splněna některá z taxativních podmínek podle písm. a) až e) příslušného ustanovení zákona o pobytu cizinců a současně nesmí postačovat uložení *zvláštního opatření* za účelem vycestování podle § 123b a § 123c citovaného zákona.

Žalobce namítal, že se žalovaná nezabývala tím, zda v jeho případě nebylo možné uložit mírnější, tedy *zvláštní* opatření. Městský soud konstatoval, že pokud v konkrétním případě nepostačuje uložení *zvláštního opatření* za účelem vycestování a existuje-li nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, je policie oprávněna cizince zajistit. Je na uvážení policie, aby konkrétně věc posoudila a zvolila adekvátní prostředek, zajišťující realizaci správního vyhoštění cizince; takový postup však musí dostatečně odůvodnit. V daném případě žalovaná v úvaze, proč přistoupila k zajištění žalobce, uvedla, že žalobce ignoroval povinnosti vyplývající ze zákona o pobytu cizinců, na území ČR páchal trestnou činnost a vystupoval pod cizí identitou. K uložení *zvláštních opatření* nepřistoupila žalovaná zejména z důvodu nebezpečí, že by se žalobce skrýval a ztěžoval výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Dle názoru městského soudu argumenty obsažené v napadeném rozhodnutí jsou logické a svědčí o nutnosti uložit opatření, které do práv žalobce zasahuje intenzivněji; uložení *zvláštního opatření* za účelem vycestování by bylo nedostatečné pro naplnění cíle řízení. Městský soud vzal za prokázané, že žalobci bylo v minulosti uloženo správní vyhoštění v délce jednoho roku, na základě kterého byl od 25. 5. 2005 do 25. 5. 2006 zařazen do evidence nežádoucích osob. Je rovněž veden v evidenci ICIS jako osoba hledaná, vystupující pod jinou identitou jako E. A. K., nar. Y., státní příslušnost Libanon, a E. H.. Ze sdělení Interpolu Jerevan bylo zjištěno, že osoba K. E., (alias A. V., nar. X.) je v mezinárodním pátrání pro podvod spáchaný ve velkém rozsahu. Městský soud tak aproboval názor žalované, že *zvláštní opatření* za účelem vycestování by v daném případě skutečně nebyla dostatečná a účinná; nic na tom nemění ani to, že žalobce navázal spolupráci s organizací IOM *International Organization for Migration* (dále jen „IOM“); samotné kontaktování této organizace totiž ještě nesvědčí o vážné snaze vycestovat z území ČR. Žalovaná tak nepochybně, pokud shledala, že byly naplněny podmínky pro zajištění žalobce podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“), kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Z obsahu kasační stížnosti je nicméně zřejmé, že je tvrzen i důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je ovšem záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS; všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

Stěžovatel v kasační stížnosti a jejím doplnění, podaném prostřednictvím ustanoveného zástupce, tvrdí, že městský soud nesprávně posoudil otázku možnosti uložení *zvláštních opatření* za účelem vycestování ve smyslu § 123b zákona o pobytu cizinců. Má za to, že v jeho případě by bylo dostačující uložit mu *zvláštní opatření* podle § 123b odst. 1 písm. a) citovaného zákona, neboť u něj byly dány všechny předpoklady pro uložení povinnosti se pravidelně hlásit policii. Žalovaná ani městský soud nezohlednily, že stěžovatel má na území dlouholetou rodinnou přítelkyni a že může pobývat na adrese P. – K., P. 57, a pravidelně se hlásit policii. Stěžovatel zde má zároveň mnoho přátel a veškeré zázemí, včetně finančních prostředků na úhradu své cesty zpět do země původu a poplatků na vydání cestovního dokladu. Zárukou za splnění této povinnosti ze strany stěžovatele je i to, že sám stěžovatel před zajištěním vyvíjel kroky k vycestování z území, konkrétně kontaktoval organizaci IOM (která organizuje dobrovolné

návraty) i arménskou ambasádu s žádostí o vydání cestovního průkazu. Proces vycestování tak byl stěžovatelovým zajištěním nelogicky přerušeno.

Žalovaná nikde neuvedla, že by stěžovatel nespolupracoval, že by se bránil podrobit šetření či jinak mařil snahu o realizaci rozhodnutí o správním vyhoštění, případně zjištění totožnosti. Zajištění je nejzávažnějším zásahem do svobody člověka, a proto musí být takové rozhodnutí řádně odůvodněno (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 1. 2006, č. j. 7 Ca 209/2005 – 32, publikovaný pod č. 855/2006 Sb. NSS). Podle judikatury Ústavního soudu je třeba vždy vážit přiměřenost takového zásahu. Pokud nebyly zjištěny konkrétní okolnosti, že se stěžovatel jakkoliv pokusil mařit probíhající úkony žalovaného (například pokud by se nedostavoval na předvolání či se skrýval), nejsou splněny podmínky pro jeho zajištění, neboť tento prostředek má být použit pouze jako poslední možnost, nikoliv jako preventivní opatření.

Stěžovatel namítá, že při aplikaci § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je policie povinna dbát základních zásad správního řízení, a to především požadavku na individualizaci správního řízení a rozhodnutí [§ 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a zásady proporcionality (§ 2 odst. 3 správního řádu). Je povinna přijmout řešení, které odpovídá okolnostem případu, a v řízení, ve kterém má být z moci úřední uložena povinnost, sama zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Při rozhodování musí být přihlédnuto ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, a o zajištění cizince lze rozhodnout pouze v případě, kdy je takový zásah nezbytný vzhledem ke všem okolnostem případu. Požadavek proporcionality je obsažen v čl. 15 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, podle kterého *jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění.*

Dále má stěžovatel za to, že uložení nejprísnejšího možného opatření (tj. omezení osobní svobody zajištěním) nelze odůvodnit jednáním, kterého se dopustil v minulosti, a za které mu již bylo uloženo správní vyhoštění či některá z trestněprávních sankcí. Z hlediska zásady *ne bis in idem* je nepřípustné, aby mohl být cizinec kdykoliv v budoucnu potrestán (respektive mu bylo přičteno k tíži) za jednání, jež bylo předmětem zcela jiného (správního či trestního) řízení.

Městský soud podle stěžovatele rovněž nesprávně posoudil otázku přiměřenosti zajištění jeho osoby a s ní spojenou otázku existence nebezpečí maření rozhodnutí o správním vyhoštění. Řádně neposoudil žalobní námitky, dle kterých v případě stěžovatele neexistuje nebezpečí maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění. Konkrétně stěžovatel upozorňoval, že se dostavil k žalované sám a dobrovolně, s cílem řešit nemožnost vycestování z území ve lhůtě stanovené ve výjezdním příkazu, a to s ohledem na absenci cestovního dokladu; sám a dobrovolně též vyvíjel jednání směřující k vycestování z území, neboť spolupracoval s IOM a požádal arménskou ambasádu o vydání cestovního dokladu. Ve správním řízení rovněž opakoval, že je srozuměn se svými povinnostmi a že sám usiluje o co nejrychlejší vycestování do země původu; ve stanovené lhůtě však nemohl vycestovat, neboť nedisponoval platným cestovním dokladem (o ten přitom zažádal). V žalobě také namítal, že cizince nelze zajistit na základě jednání, kterého se dopustil v minulosti a za které mu již bylo uloženo správní vyhoštění či některá z trestněprávních sankcí (*ne bis in idem*). Městský soud přitom vycházel jen z obecné úvahy, že argumenty žalované jsou logické a svědčí o nutnosti zajištění stěžovatele. Taková úvaha je ovšem nedostačující a městský soud zároveň opominul skutečnosti svědčící ve prospěch stěžovatele. Proto považuje stěžovatel rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný

pro absenci jakéhokoliv odůvodnění řady námitek. Městský soud se pouze stručně zabýval možností uložení *zvláštního opatření* za účelem vycestování, ostatní námítky stěžovatele však nikterak nevypořádal a omezil se pouze na rekapitulaci námitek stěžovatele a vyjádření žalované.

Konečně, ač městský soud vycházel z toho, že stěžovatel je osoba vystupující pod jinou identitou, neprovedl v tomto směru žádné dokazování. Tvrzené identity *E. H.* a *E. A. K.* jsou zjevně totožné a rozdíl vznikl jen transkripcí z anglického jazyka. Taková skutečnost by neměla být stěžovateli přičítána k tíži, jako argument odůvodňující jeho zajištění.

Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Vzhledem k tomu, že kasační stížností je namítána neexistence konkrétních důvodů pro postup dle ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, je vhodné nejprve zrekapitulovat podstatný obsah správního spisu, z něhož po skutkové stránce vycházel městský soud. Z obsahu správního spisu vyplynulo, že dne 5. 3. 2013 se stěžovatel dostavil k orgánu policie se žádostí o vystavení výjezdního příkazu a zahájení správního řízení. Tato snaha stěžovatele je ve správním spise doložena i přípisem organizace IOM ze dne 4. 3. 2013, ve které se uvádí, že stěžovatel ji požádal o pomoc s vycestováním ze země a že bude usilovat o jeho zařazení do programu dobrovolných návratů; v této souvislosti byla cizinecká policie požádána o vydání rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele a o stanovení lhůty k vycestování. Při lustraci dostupných evidencí bylo orgánem policie zjištěno, že stěžovatel byl v minulosti žadatelem o udělení mezinárodní ochrany; řízení bylo pravomocně skončeno dne 10. 10. 2012. Na základě toho byl stěžovateli vydán výjezdní příkaz s platností do 1. 1. 2013. Dále bylo zjištěno, že je stěžovatel veden databázi ICIS (alias osoby), proto byla zaslána žádost o poskytnutí informací k osobě, aby bylo možné jeho totožnost ověřit; z tohoto důvodu byl také téhož dne v 11:00 hod. zajištěn podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Z přípisu Policejního prezidia ČR, Odboru mezinárodní policejní spolupráce ze dne 6. 3. 2013 se podává, že Interpol Jerevan sdělil, že osoba *K. E.*, nar. *Y.* (alias *A. V.*, narozen *X.*) je v mezinárodním pátrání pro podvod spáchaný ve velkém rozsahu. Dne 7. 3. 2013 podal stěžovatel vysvětlení, v němž označil za svou pravou totožnost jméno *A. V.*, narozen *X.*, státní příslušnost Arménie, a tvrdil, že nikdy pod jinými identitami nevystupoval. Uvedl, že nevycestoval v době stanovené ve výjezdním příkazu (tj. do 1. 1. 2013), neboť neměl finanční prostředky a že požádal IOM o pomoc s vycestováním. Uvedl také, že nemá finanční prostředky na návrat, rodinné příslušníky má v Arménii; tam se také chce neprodleně vrátit. Na dotaz, na jaké adrese se zdržuje, uvedl, že na *N. v P. 4*, ale že přesnou adresu nezná. Následně dne 7. 3. 2013 bylo se stěžovatelem zahájeno správní řízení o vyhoštění, což mu bylo téhož dne oznámeno. Poté byl stěžovatel napadeným rozhodnutím zajištěn podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Téhož dne s ním byl sepsán protokol o vyjádření účastníka řízení, ve kterém se stěžovatel odvolal na dříve podané vysvětlení. Rozhodnutím ze dne 7. 3. 2013, č. j. KRPA-90195/ČJ-2013-000022, bylo stěžovateli uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců; doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU, byla stanovena na pět let. Ve správním spisu jsou založeny též výstupy o deliktech stěžovatele; stěžovatel se opakovaně dopustil přestupku proti majetku dle § 50 odst. 1

písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a to ve dnech 10. 6. 2009, 22. 5. 2010 a 3. 2. 2011, za což mu byla vždy uložena bloková pokuta. Ve správním spise je rovněž založen trestní příkaz Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 21. 7. 2011, sp. zn. 67 T 42/2011, kterým byl stěžovatel shledán vinným z přečinu krádeže podle § 205 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, za což mu byl uložen trest odnětí svobody v trvání pěti měsíců s podmíněným odkladem na zkušební dobu v trvání osmnácti měsíců. Dále se ve správním spise nachází výstup z databáze ICIS ze dne 5. 3. 2013, ze kterého se podává, že osoba K. E. A., narozen Y., státní příslušnost Libanon, vystupoval pod cizí identitou H. E. a A. V., narozen X.

Z povahy věci se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval posouzením námitek stěžovatele, vztahujících se k nepřezkoumatelnosti rozsudku. Nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů spatřoval stěžovatel v tom, že městský soud řádně neposoudil žalobní námítky, dle kterých v případě stěžovatele neexistuje nebezpečí maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění. Stěžovatel v žalobě argumentoval především dobrovolností svého dostavení se k žalovanému, snahou podrobit se povinností vyplývajícím ze zákona o pobytu cizinců, spoluprací s organizací IOM a svým zájmem o co nejrychlejší vycestování do vlasti. Ačkoliv městský soud na tuto argumentaci stěžovatele v odůvodnění rozsudku vskutku výslovně nereagoval, nelze přehlédnout, že se jednalo pouze o jeden z argumentů, podporujících žalobní bod, dle kterého u stěžovatele nebylo dáno nebezpečí maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění. Městský soud se tímto žalobním bodem zabýval a uvedl, proč má za to, že v případě stěžovatele podmínky pro jeho zajištění splněny byly a tyto své závěry opřel o skutkovou a právní argumentaci. Jakkoli si lze jistě představit podrobnější odůvodnění závěrů městského soudu, stávající odůvodnění napadeného rozsudku i přesto splňuje alespoň minimální požadavky kladené na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí. Nevypořádání se s dílčím žalobním argumentem totiž nutně nemusí vést k nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí. To ostatně potvrzuje konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, který například v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 130 (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz) uvedl, že „[p]řestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka (srovnej např. rozsudek ve věci *Van de Hurk v. The Netherlands*, ze dne 19. 4. 1994, Series No. A 288).“ Obdobně se z rozsudku zdejšího soudu ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009 – 98, publikovaného pod č. 2070/2010 Sb. NSS, podává, že „[s]oud, který se vypořádává s (...) argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (...) Na druhou stranu podle ustálené judikatury nelze povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1903/07, náleží Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. IV. ÚS 493/06, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 4. 1994, *Van de Hurk v. Nizozemí*, stížnost č. 16034/90, bod 61, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 12. 1994, *Ruijz Torija v. Španělsko*, stížnost č. 18390/91, bod 29).“

Pokud stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost rozsudku i v tom, že se městský soud nezabýval tím, že podle zásady *ne bis in idem* nelze přičítat stěžovateli k tíži minulé jednání, za které již byl pravomocně sankcionován v jiném řízení, ani zde mu nelze přisvědčit. Soudní řízení ve správním soudnictví je totiž ovládáno dispoziční zásadou, která soudům ukládá přezkoumat napadené správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů. K případným pochybením správního orgánu, jež účastník řízení nenamítá, může soud přihlídnout z úřední povinnosti pouze za předpokladu, že tyto vady brání přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího

správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, publikované pod č. 2288/2011 Sb. NSS]. V projednávané věci nebyla uvedená námitka v žalobě uplatněna a nejde přitom o případ, který by bránil přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Městský soud tudíž nebyl povinen ani oprávněn se těmito skutečnostmi zabývat. Stejně tak, s ohledem na ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., se k nim nemůže vyjadřovat ani Nejvyšší správní soud, neboť se jedná o námitku uplatněnou poprvé až v kasační stížnosti, tj. námitku nepřipustnou; stěžovatel ji totiž neuplatnil již v řízení před městským soudem, ač tak bezesporu učinit mohl.

Nelze přisvědčit ani tvrzení, že městský soud vycházel jen z obecné úvahy, že závěry žalovaného byly správné a pouze převzal jeho argumentaci. Z odůvodnění napadeného rozsudku je totiž zřejmé, že městský soud napadené rozhodnutí řádně přezkoumal a s jeho závěry se ztotožnil. Pokud se soud ztotožní s argumentací správního orgánu uvedenou v odůvodnění jeho rozhodnutí a pro stručnost na ni odkáže, nelze takový postup považovat principiálně za chybný, pokud se ovšem soud současně vypořádá se všemi žalobními námitkami (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS). To městský soud učinil. V odůvodnění rozsudku poukázal na to, že stěžovateli bylo uloženo správní vyhoštění v délce jednoho roku, na základě kterého byl zařazen do evidence nežádoucích osob, že je veden v databázi ICIS jako osoba hledaná, vystupující pod jinou identitou, a že ze sdělení Interpolu Jerevan bylo zjištěno, že osoba K. E., nar. Y. (alias A. V. nar. X.) je v mezinárodním pátrání pro podvod spáchaný ve velkém rozsahu. Na základě skutkových zjištění žalovaného, které se opíraly o obsah správního spisu, shledal městský soud podmínky pro zajištění stěžovatele naplněny; dospěl tedy k závěru, že zde skutečně existuje reálné nebezpečí, že stěžovatel bude mařit či ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Skutečnosti, ze kterých městský soud vycházel, přitom vyplynuly ze správního spisu a nebylo třeba je dokazovat.

Pokud stěžovatel dále namítal, že mu městský soud neměl přičítat k tíži podezření z užívání jiné identity, je třeba nejprve konstatovat, že městský soud, v souladu s ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s., vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Z obsahu správního spisu vyplývalo, že stěžovatel měl vystupovat i pod jinými identitami, přičemž tyto informace byly opatřeny z hodnověrných zdrojů. Na těchto závěrech nemění nic ani to, že pochybnosti o užívání falešné identity byly posléze (během trvání zajištění, tedy po vydání žalobou napadeného rozhodnutí) rozptýleny a stěžovatel byl následně ztotožněn jako A. V., nar. X., státní příslušnost Arménská republika. Z hlediska věcného považuje zdejší soud důvodné pochybnosti o identitě cizince za zcela relevantní důvod pro jeho zajištění v souvislosti s procesem vyhošťování, neboť tato skutečnost již bez dalšího implikuje *nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění*, jak to má na mysli ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává též rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 1. 2006, č. j. 7 Ca 209/2005 - 32, podle kterého „[s]kutečnost, že s cizincem bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, nemůže sama o sobě odůvodnit zajištění cizince. Při takovém výkladu by bylo nutno zajišťovat cizince vždy, když s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, což ze zákona nevyplývá. Rozhodnutí o zajištění cizince je omezením jeho osobní svobody, a proto musí být řádně a konkrétně zdůvodněno.“ Požadavkům v tomto rozsudku uvedeným žalovaná podle názoru Nejvyššího správního soudu dostála. Důvod pro zajištění stěžovatele totiž nespátřovala v tom, že s ním bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění, ale v konkrétní obavě z maření výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění. Tuto obavu řádně zdůvodnila předchozím jednáním stěžovatele, konkrétně jeho předcházející trestnou a přestupkovou činností na území ČR, i tím, že v minulosti vystupoval pod jinou identitou; žalovaná tak naznala, že stěžovatel úmyslně a opakovaně porušoval právní předpisy ČR. Uvedla, že je povinen předcházet trestné činnosti a v zájmu ochrany veřejného pořádku, bezpečnosti osob a majetku tak nemohl propustit stěžovatele ze zajištění, aniž by měl zjištěnou

jeho pravou totožnost. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, který aproboval názor žalovaného, že popsané skutečnosti skutečně zakládají nebezpečí, že by stěžovatel mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Závěry městského soudu i žalovaného o tom, že v případě stěžovatele byly splněny podmínky pro zajištění, lze podpořit i odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 3. 2012, č. j. 7 As 154/2011 - 56, ze kterého se podává, že „[z]ajištění cizince je přípustné jen za přísně vymezených podmínek definovaných nejen zákonem o pobytu cizinců, ale především ústavním pořádkem České republiky. Musí sledovat vymezený účel, tedy zabránit nepovolenému vstupu cizince na území nebo realizovat jeho vyhoštění či vydání. Rovněž podle čl. 15 odst. 1 návratové směrnice mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, a to za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případech, kdy hrozí nebezpečí skryvání nebo dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje, přičemž lze k zajištění přikročit pouze tehdy, nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření. (...) Jednal-li stěžovatel opakovaně tak, aby i nadále mohl pobývat na území České republiky či jiných členských států EU, ačkoli pro svůj pobyt neměl splněny zákonem požadované podmínky a nerespektoval správní rozhodnutí a právní předpisy České republiky a členských států EU, svědčí tyto okolnosti pro jeho zajištění.“

Ani tvrzení stěžovatele, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku přiměřenosti jeho zajištění, Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit. Žalovaná řádně zdůvodnila, v čem spatřuje hrozbu maření nebo ztěžování výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění a z jakých důvodů nepostačí užití jiných institutů. Omezení svobody stěžovatele shledává Nejvyšší správní soud, s ohledem na zjištěné skutečnosti, přiměřeným. Není přitom pravdou, že městský soud vycházel při hodnocení přiměřenosti zajištění pouze z obecné úvahy. Naopak, soud (podobně jako žalovaná) hodnotil veškeré výše popsané jednání stěžovatele. Namítá-li stěžovatel v této souvislosti, že žalovaná neuvedla, že by stěžovatel nespolupracoval, bránil se podrobit šetření nebo jinak mařil její snahu, je třeba ho upozornit, že důvodem pro zajištění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je už jen *nebezpečí*, že by cizinec výkon rozhodnutí o správním vyhoštění mohl mařit nebo ztěžovat. Existenci tohoto nebezpečí žalovaná identifikovala a přiměřeně odůvodnila.

Stěžovatel rozporoval i způsob, jakým městský soud posoudil otázku možnosti alternativního uložení *zvláštního opatření* za účelem vycestování ve smyslu § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Je přesvědčen, že u něj byly dány předpoklady pro uložení povinnosti pravidelně se hlásit policii. K tomu je třeba uvést, že jednou z podmínek zajištění cizince za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je skutečnost, že *nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování*. Tímto opatřením může být podle § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců *povinnost cizince oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, každou jeho změnu oznámit následující pracovní den policii a pravidelně se osobně hlásit policii ve lhůtě stanovené policií*. Zákon o pobytu cizinců touto regulací sleduje zájem na tom, aby v souvislosti s řízením o správním vyhoštění byla používána co nejméně invazivní opatření vůči cizinci, jehož se toto řízení týká. Zároveň zákon na druhou stranu zohledňuje zájem na tom, aby taková opatření byla skutečně účinná.

Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že podmínky omezování osobní svobody musí být interpretovány restriktivně a zajištění má být užito až jako poslední možnost, jak dosáhnout požadovaného účelu. Zajištění cizince tak musí být vyhrazeno pro případy, kdy skutečně nelze zajistit výkon správního vyhoštění jinými prostředky. Uložení *zvláštního opatření* musí proto být upřednostněno před zajištěním cizince, nicméně pouze pokud lze předpokládat, že cizinec bude schopen splnit 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 jsou pak zcela samostatnými důvody pro závěr, že *nepostačuje*

uložení zvláštního opatření za účelem vycestování ve smyslu § 124 zákona o pobytu cizinců. Aby mohla žalovaná možnost aplikace zvláštních opatření svědomitým způsobem posoudit, musí v tomto směru zjistit relevantní skutkové okolnosti případu a učinit je obsahem spisového materiálu. Zde se nabízí zejména využití institutu vysvětlení [§ 137 správního řádu; § 167 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců]. Přitom platí, že „*správní orgán při rozhodování o zajištění podle § 124a zákona o pobytu cizinců je povinen zvažit (obdobně jako při rozhodování podle § 124 zákona o pobytu cizinců), zda v projednávané věci nepostačuje uložení zvláštního opatření podle § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Dospěje-li ke závěru, že uložení zvláštního opatření k dosažení účelu zákona o pobytu cizinců (a cíle návratové směrnice) nepostačuje, je povinen tuto svoji správní úvahu přezkoumatelným způsobem vyjádřit v rozhodnutí, jímž zajišťuje cizince za účelem správního vyhoštění.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011 – 51).

Zdejší soud se ztotožňuje s městským soudem i se žalovanou, že okolnosti nynějšího případu svědčily pro závěr o nedostatečnosti *zvláštního opatření* podle § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Žalovaná vycházela z toho, že stěžovatel dlouhodobě neplnil zákonné povinnosti, pobýval na území ČR bez pobytového titulu, dopouštěl se úmyslné majetkové trestné činnosti, opakovaně páchal přestupky a vystupoval pod jinou identitou; z těchto skutečností měla za prokázané, že stěžovatel neskýtá záruku, že bude plnit povinnosti, které by mu byly uloženy. Žalovaná konstatovala, že uložení *zvláštních opatření* za účelem vycestování se jeví jako neúčelné, neúčinné a nedostačující, s ohledem na jednání stěžovatele; *zvláštní opatření* tak neuložila zejména z důvodu nebezpečí stěžovatelova skrývání, které je podloženo užíváním falešné identity a dalším porušováním právních předpisů ČR. Takové odůvodnění se jeví Nejvyššímu správnímu soudu jako racionální, dostatečné a odpovídající skutkovým zjištěním, které jsou obsahem správního spisu. Pokud stěžovatel žalované vytýká, že nezohlednila, že by mohl bydlet u dlouhodobé rodinné přítelkyně, kde by měl zázemí i prostředky na cestu do vlasti, a mohl by se tedy policii pravidelně hlásit, nelze mu přisvědčit. Při podání vysvětlení dne 7. 3. 2013 totiž stěžovatel žádnou takovou skutečnost žalované nesdělil; nezmínil se o rodinné přítelkyni, ani o tom, že by měl finanční prostředky na cestu do vlasti. Právě naopak, na dotazy žalované uvedl, že nemá finanční prostředky na cestu do vlasti a že bydlí na *N. v P.*, přičemž přesnou adresu nezná; jinak se zmínil o bližší nekonkretizované kamarádce, která „*bydlí na N.*“ a u které má věci. Stěžovatel tedy nesdělil žalované přesnou adresu místa svého pobytu, což je jeden z požadavků, aby o možnosti uložení *zvláštního opatření* podle § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců mohlo být vůbec uvažováno. O své rodinné přítelkyni, která žije na adrese *P., P. 57*, se stěžovatel poprvé zmínil až v žalobě, a pokud jde o jeho schopnosti si sám financovat návrat do vlasti, jde přímo o tvrzení rozporné oproti tomu, co uváděl ve správním řízení. Zdejší soud je přesvědčen, že stěžovatel mohl všechny tyto skutečnosti uvést již v řízení před žalovanou, která je mohla vzít v úvahu při zvažování možnosti uložení *zvláštního opatření* za účelem vycestování. Uplatnění těchto skutečností až v řízení soudním lze považovat spíše za účelový krok, který nemůže nikterak ovlivnit správnost závěrů žalované o tom, že uložení *zvláštního opatření* za účelem vycestování by bylo opatřením neúčelným a nedostatečným.

Konečně argumentoval-li stěžovatel tím, že žalovaná byla ve správním řízení povinna dbát bližší uvedených základních zásad správního řízení a že byla povinna přijmout řešení odpovídající okolnostem případu, zde nelze než konstatovat, že tato námitka byla uplatněna v příliš obecná rovině, než aby se jí mohl Nejvyšší správní soud konkrétně zabývat. Stěžovatel totiž nikterak nespécifikoval, v čem konkrétně žalovaná měla pochybit a jak konkrétně mělo být zasaženo do jeho práv.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. rozsudkem zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovanou, v jejím případě nebylo prokázáno, že by jí v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jejím případě rozhodl tak, že se jí právo na náhradu nákladu řízení nepřiznává.

Zdejší soud stěžovateli k jeho žádosti ustanovil zástupcem advokáta (§ 35 odst. 8 s. ř. s.); náklady řízení v tomto případě hradí stát (§ 35 odst. 8 s. ř. s., § 120 s. ř. s.). Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v odměně za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, doplnění kasační stížnosti) celkem v částce 6200 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. b), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů] a v náhradě hotových výdajů celkem v částce 600 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), celkem tedy 6800 Kč. Ustanovený advokát není plátcem daně z přidané hodnoty, a proto Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke zvýšení jeho nároku vůči státu o částku odpovídající této dani. Ustanovenému advokátu se tedy přiznává odměna v celkové výši 6800 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti 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 27. srpna 2013

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu