



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jířího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **T. L. T.**, zast. Mgr. et Mgr. Markem Čechovským, advokátem, se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalovanému: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Křížíkova 12, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 8. 2014, č. j. 4 A 36/2014 - 29,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

**Předcházející řízení**

[1] Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy (dále též „žalovaný“) zajistilo rozhodnutím ze dne 18. 7. 2014, č. j. KRPA-280167-13/ČJ-2014-000022, žalobce podle ustanovení § 124 odst. 1 písm. e) 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“), za účelem správního vyhoštění. Doba zajištění cizince byla stanovena na 30 dnů ode dne omezení osobní svobody. V odůvodnění žalovaný uvedl, že žalobce byl vyhoštěn vyrozuměním Cizineckého úřadu Chemnitz ze dne 19. 1. 2009, vydaným na základě trestního rozsudku Amtsgericht (německý soud prvního stupně) v městě Chemnitz dne 6. 11. 2008, ze Spolkové republiky Německo na dobu neurčitou, přičemž byl zařazen na seznam osob, kterým má být odepřen vstup do schengenského prostoru. Žalobci bylo následně pravomocně zrušeno ke dni 19. 5. 2014 povolení k trvalému pobytu v České republice a stanovena 30 denní lhůta k vycestování. V době od 16. 6. 2014 do 17. 7. 2014 měl žalobce platné výjezdní vízum č. X. Když se proto dne 18. 7. 2014 v 10:00 hodin dostavil na oddělení žalovaného, byl zajištěn podle ustanovení § 27 odst. 2

zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Žalovaný shledal naplnění ustanovení § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců v tom, že stěžovatel nerespektoval zákaz vstupu do schengenského prostoru ode dne 23. 6. 2009 do dne 23. 5. 2015 uložený orgánem Spolkové republiky Německo a pobýval přinejmenším dne 18. 7. 2014 na území, aniž by disponoval platným vízem. Žalobce si musel být vědom svého protiprávního jednání, protože nevyužil žádné z možností dobrovolně vycestovat a dne 18. 7. 2014 se dostavil k žalovanému z důvodu pozbytí platnosti víza. Svým jednáním tak porušil povinnost cizinců v § 103 písm. n) zákona o pobytu cizinců, čímž se dopustil přestupku podle ustanovení § 156 odst. 1 písm. h) tamtéž. Z jednání žalobce žalovaný vyvodil existenci nebezpečí, že opět zmaří výkon uloženého vyhoštění. Pokud žalobce opakovaně neplnil zákonné povinnosti, neposkytoval záruku, že bude plnit povinnosti uložené žalovaným. Jelikož mírnější donucovací opatření by nebyla účinná a zvláštní opatření za účelem vycestování podle ustanovení § 123b zákona o pobytu cizinců by byla nedostačující, přistoupil žalovaný k zajištění žalobce. Žalobce totiž jednal v rozporu s právními předpisy obou zemí, neoprávněně se pohyboval v schengenském prostoru a nevyužil možností k dobrovolnému vycestování. Přitom neoprávněný pobyt a vstup je negativním jevem ohrožujícím zájem státu na dodržování platných právních předpisů a na přítomnosti pouze těch cizinců, kteří tyto normy dodržují. Amtsgericht zjistil u žalobce vysoce rizikové sklony ke kriminální a obecně škodlivé činnosti; žalobce by tedy mohl i na území České republiky, popřípadě jiných smluvních států, ohrozit bezpečnost nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Žalobce dále neuvedl žádnou překážku k vycestování z území České republiky a žalovaný nezjistil u něj rodinné a soukromé vazby k území České republiky, které by mohly být rozhodnutím o zajištění nepřiměřeně zasaženy. Lhůtu k zajištění v délce 30 dnů stanovil žalobce s ohledem na složitost výkonu správního vyhoštění.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného dne 28. 7. 2014 žalobu u Městského soudu v Praze. Rozhodnutí žalovaného považoval za nezákonné pro rozpor výroku s odůvodněním. Rozhodnutí bylo vydáno podle ustanovení § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ale v odůvodnění mu bylo přičítáno i naplnění skutkové podstaty v § 124 odst. 1 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců, v čemž shledával nepřezkoumatelnost. Ačkoli žalovaný žalobci neuložil správní vyhoštění, působilo zmatečně, že se k němu v odůvodnění vyjadřoval. Žalobce dále namítal, že žalovaný nejasně vymezil titul, na základě něhož byl proveden zápis v evidenčním systému a z napadeného rozhodnutí nebylo jasné, z jakých podkladů vycházelo a co bylo jeho důvodem. Rozhodnutí bylo také zatíženo podstatnou vadou, když v rozporu s § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, neobsahovalo výčet podkladového materiálu. Z odůvodnění rozhodnutí nevyplývalo, že by bylo žalobci někdy uloženo správní vyhoštění, a proto byl žalobce nedůvodně zajištěn za účelem jeho vykonání. K tomu uvedl, že uložené zajištění bylo nezákonné pro nepřiměřenost, protože žalobce žil na území České republiky na základě oprávnění k trvalému pobytu a do doby jeho zrušení s ním nebyl řešen údajný zápis v evidenci smluvních států. Platnost následně vydaného výjezdního víza skončila ke dni 17. 7. 2014 a žalobce hned následující den dobrovolně přišel na pracoviště žalovaného. Rozhodnutí o zajištění cizince podle ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nemohl žalovaný vydat, pokud postačovalo uložení zvláštního opatření za účelem vycestování. V případě žalobce nebylo zajištění využito jako krajní prostředek, čímž bylo zasaženo do žalobcových ústavních práv na osobní svobodu a nedotknutelnost (čl. 8 odst. 1 a čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Zajištění cizince musí být totiž jako mimořádný institut umožňující zasáhnout do osobní svobody cizince ukládáno při existenci závažných důvodů, pokud nepřichází v úvahu jiné řešení. Aplikace ustanovení § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců žalovaným je proto nezákonná. Žalovaný totiž pominul kontextuální výklad hlavy XI. zákona o pobytu cizinců, Listinu a judikaturu Nejvyššího správního soudu a neuvedl, z jakých konkrétních skutečností vyplývá obava, že se bude cizinec vyhýbat realizaci správního vyhoštění. Povinností správních orgánů bylo rovněž zvolit řešení v souladu se zásadou

pokračování

přiměřenosti (§ 2 odst. 3 správního řádu), jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu. Žalobce z výše uvedených důvodů navrhl, aby městský soud napadené rozhodnutí zrušil a žalobci přiznal náhradu nákladů řízení.

[3] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 12. 8. 2014, č. j. 4 A 36/2014 - 29, žalobu zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění shledal, že byla naplněna podmínka pro zajištění cizince v § 124 odst. 1 písm. e), protože žalobci byl zakázán vstup do schengenského prostoru a ode dne 23. 6. 2009 byl v Schengenském informačním systému (dále jen „SIS“) veden jako nežádoucí cizinec. Dále se rovněž ztotožnil se závěrem žalovaného, že nebylo možné uložit zvláštní opatření za účelem vycestování podle ustanovení § 123b zákona o pobytu cizinců, protože jednání žalobce neposkytovalo záruku, že dobrovolně vycestuje. Městský soud neshledal rozporuplnost v odůvodnění napadeného rozhodnutí, když žalovaný poukazoval na to, že by žalobce pobytem na území mohl ohrozit bezpečnost nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Předestřené závěry totiž vyplývaly z dostupných podkladů a byly součástí úvah žalovaného, zdali by bylo možné žalobci uložit zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území. K otázce druhu vyhoštění městský soud uvedl, že orgány Spolkové republiky Německo uložily žalobci vyhoštění a zákaz vstupu do schengenského prostoru a Ministerstvo vnitra zrušilo žalobci povolení k trvalému pobytu. Žalovaný dostatečně zdůvodnil, proč byl žalobce vyhoštěn na dobu neurčitou a proč mu byl zákaz vstupu do schengenského prostoru uložen na dobu určitou do dne 23. 5. 2015. Jeho rozhodnutí rovněž obsahovalo výčet podkladů, ze kterých vycházelo. Městský soud dále uvedl, že žalobci muselo být známo, že pobýval na území České republiky v schengenském prostoru bez povolení, když v roce 2014 nabylo právní moci rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu a nevycestoval ani ve lhůtě stanovené výjezdním příkazem. Žalovaný dostatečně vyhodnotil tyto skutečnosti. Byl dán důvod pro žalobcovu vycestování a bez jeho zajištění by k realizaci vycestování nedošlo. V mezidobí podanou žádost o udělení mezinárodní ochrany vyhodnotil městský soud v kontextu případu jako účelovou snahu o oddálení žalobcova vyhoštění.

## II.

### Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Kasační stížností podanou dne 18. 9. 2014, doplněnou dne 22. 10. 2014, napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) nadepsaný rozsudek městského soudu. Městský soud se dopustil nezákonnosti, když shledal splnění podmínek pro zajištění stěžovatele, ačkoli stěžovatel se snažil dobrovolně řešit svoji situaci. Zajištění je nejzávažnějším zajišťovacím opatřením, a proto musí správní orgány vždy zkoumat důvody pro jeho uložení; zajištění musí být v souladu se zásadou přiměřenosti (§ 2 odst. 3 správního řádu) a jeho uložení je nepřípustné, pokud je možné sledovaného cíle dosáhnout mírnějšími prostředky. K naplnění těchto podmínek musí správní orgán při ukládání zajištění vysvětlit, ze kterých konkrétních skutečností vyplývá obava, že se cizinec bude vyhýbat správnímu vyhoštění, což v rozhodnutí žalovaného chybí. Rozhodnutí žalovaného je i nezákonné z důvodu rozporu výroku s odůvodněním. Rozhodnutí bylo vydáno podle ustanovení § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ale v odůvodnění je odkazováno i na dikci skutkových podstat ustanovení § 124 odst. 1 písm. a) a b) tamtéž. Městský soud měl pro tuto vadu rozhodnutí zrušit, a proto je jeho rozsudek nepřezkoumatelný. Zároveň soud zmatečně argumentoval převažujícím zájmem na vyhoštění stěžovatele, ačkoli žalovaný žádné vyhoštění neukládal. Z rozhodnutí žalovaného nebyl znám titul, na základě něhož byl stěžovatel evidován v informačním systému, a závěry žalovaného ohledně délky zákazu vstupu do schengenského prostoru si protirečí. Není jasné, zdali byl stěžovatel ze Spolkové republiky Německo vyhoštěn správně nebo soudně. Německým soudním rozhodnutím o uložení podmíněného trestu odnětí svobody přitom nebylo stěžovateli uloženo vyhoštění a toto rozhodnutí není dostupné ve spisu.

[5] Stěžovatel žil na území České republiky z titulu oprávnění k trvalému pobytu. Opakovaně proto přicházel do styku s Ministerstvem vnitra, odborem azylové a migrační politiky, aniž by s ním byl řešen zápis v SIS. Jelikož platnost výjezdního příkazu skončila ke dni 17. 7. 2014 a stěžovatel se hned druhý den dostavil na pracoviště žalovaného, bylo možné z jeho jednání usuzovat, že se neměl v úmyslu se skrývat, a délka protiprávního stavu trvala jen jeden den. Zajištění proto nebylo vhodným opatřením a zároveň nebyly splněny podmínky pro jeho uložení.

[6] Stěžovatel dále namítá, že městský soud se nedostatečně zabýval otázkou uložení zvláštních opatření za účelem vycestování cizince z území, protože žalovaný vyloučil užití těchto opatření toliko obecně a nepřezkoumatelně. Přitom v souladu s čl. 7 odst. 1 a 8 odst. 1 a 2 Listiny a judikaturou je institut zajištění krajním a posledním řešením a důvody zajištění je třeba vykládat restriktivně. Použití zvláštních opatření vyloučil žalovaný tím, že hrozí nebezpečí stěžovatelova skrývání, ale oproti tomuto závěru se stěžovatel sám aktivně snažil řešit svoji pobytovou situaci. Stěžovatel měl být v souladu s judikaturou správních soudů informován o možnosti užití zvláštních opatření a vyslechnut k důvodům, ve kterých spatřoval správní orgán nezbytnost jeho zajištění; správní orgán měl zjistit dostatečně skutkový stav a učinit ho obsahem spisu, aby mohl použití zvláštních opatření posoudit. Stěžovatel ale naopak nebyl vyslýchán ohledně užití zvláštních opatření, a pokud některé otázky při výslechu nezodpověděl, jednalo se o otázky týkající se zajištění. Navíc žalovaný znal adresu stěžovatele a věděl, že se na ní bude zdržovat. Správní orgán tedy nezjistil skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jelikož (i) neinformoval stěžovatele o možnostech využití zvláštních opatření, (ii) nezjišťoval, zdržuje-li se žalobce na udané adrese a je-li ochoten se pravidelně hlásit, (iii) disponuje-li prostředky ke složení finanční záruky. Proto nebylo možné vyloučit použití zvláštních opatření a zbavit stěžovatele osobní svobody. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek, rozhodnutí žalovaného a přiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení.

[7] Žalovaný ve vyjádření došlém dne 7. 11. 2014 uvedl, že se plně ztotožňuje s napadeným rozsudkem městského soudu. Uvádí, že existují-li skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec bude případný výkon správního vyhoštění mařit, nelze podle ustanovení § 123b odst. 3 zákona o pobytu cizinců přistoupit na uložení zvláštního opatření. V takovém případě se přistoupí rovnou k zajištění cizince bez užití zvláštních opatření podle citovaného ustanovení. Žalovaný poukazuje na dosavadní skutkový stav předložené věci, který podle jeho názoru prokazuje důvodnou obavu, že cizinec dobrovolně nevycestuje, což dokazuje i jeho účelové podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany k oddálení vyhoštění. K vyjasnění otázky ohledně délky vyhoštění žalovaný uvádí, že zatímco stěžovatel byl vyhoštěn na dobu neurčitou, záznam v SIS nese v souladu s čl. 29 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady 1987/20006/ES o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace datum expirace 23. 5. 2015. Závěrem navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### III.

#### Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

pokračování

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[10] Ze správních spisů zjistil zdejší soud tyto relevantní skutečnosti:

[11] Rozsudkem ze dne 6. 11. 2008, č. j. 2 Ls 850 Js 30840/08 jug., Amtsgericht (německý soud prvního stupně) ve městě Chemnitz odsoudil stěžovatele k podmíněnému odnětí svobody v délce šesti měsíců za nedovolené nakládání s omamnými prostředky ve větším než malém množství. V odůvodnění uvedl, že stěžovatel žil do 15 roku ve Vietnamu, kde ukončil 9. třídu, a po rozvodu svých rodičů odešel za svojí matkou do České republiky, v níž do 18 let navštěvoval jazykový kurz. V čase vydání rozsudku byl stěžovatel bez vzdělání, práce a vlastního příjmu. Vývojově projevoval opoždění, které ho stavělo na úroveň mladistvých. Na základě vysoké kriminální energie, kterou stěžovatel projevil spáchaným trestným činem, identifikoval soud u stěžovatele škodlivé sklony, jež vyžadovaly namísto výchovného opatření uložení trestu pro mladistvé. Jako polehčující okolnost Amtsgericht uznal stěžovateli úplné přiznání a projevenou lítost.

[12] Vyrozměním ze dne 19. 1. 2009, označeným 32 4-33.60.04-Gr LETHANHTHUNG2, Cizinecký úřad města Chemnitz vyrozuměl stěžovatele o jeho vyhoštění ze Spolkové republiky Německo a zároveň ho upozornil, že vyrozumění má stejné účinky podle nařízení ES č. 562/2006 Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. 3. 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), i pro státy schengenského prostoru.

[13] Přípisem ze dne 7. 12. 2010, č. j. PPR-230446/MPS-2010-SIR-CZ-363292/2009-RJ, zaslala Národní centrála SIRENE Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky, kopii výše uvedeného trestního rozsudku ve věci stěžovatele.

[14] Rozhodnutím ze dne 3. 6. 2011, č. j. OAM-672-6/ZR-2011, Ministerstvo vnitra zrušilo stěžovateli povolení k trvalému pobytu podle ustanovení § 77 odst. 2 písm. e) zákona o pobytu cizinců a podle ustanovení § 77 odst. 3 tamtéž stanovilo stěžovateli lhůtu k vycestování v délce 30 dnů od právní moci rozhodnutí. Rozhodnutím ze dne 12. 5. 2014, č. j. MV-88257-5/SO-2011, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců zamítla odvolání a potvrdila jmenované rozhodnutí Ministerstva vnitra; rozhodnutí nabylo právní moci dne 19. 5. 2014.

[15] Úředním záznamem o zajištění cizincem ze dne 18. 7. 2014, č. j. KRPA-280167-1/ČJ-2014-000022, bylo popsáno zajištění stěžovatele uvedeného dne v 10:00 hodin. Lustrací bylo zjištěno, že cizinci byl ukončen trvalý pobyt a vydán výjezdní příkaz s platností do 17. 7. 2014.

[16] Výsledek lustrace generovaný dne 18. 7. 2014 z databáze SIS uvádí k osobě stěžovatele status „nežádoucí cizinec“ a značku „založeno v SIS 23. 6. 2009“, „expirace v SIS 23. 5. 2015“, „změněno v SIS 23. 5. 2012“.

[17] Protokolem o podání vysvětlení ze dne 18. 7. 2014, č. j. KRPA-280167-12/ČJ-2014-000022, zaznamenal žalovaný výslech stěžovatele. Stěžovatel souhlasil s tím, že se dne 16. 7. 2014 přišel na odbor azylové a migrační politiky za účelem vydání výjezdního příkazu, který mu ale nebyl vydán. Na cizineckou policii se dostavil, jelikož neměl žádné vízum. Dále uvedl, že v České republice pobývá na adrese L. 3270, H. B. Je svobodný a bezdětný, na území České republiky

nemá žádnou vyživovací povinnost, neužívá žádné návykové látky a jeho zdravotní stav je v pořádku. Na otázku ohledně adresy pro doručování písemností podotkl, že se zdržuje v K. V., ale přesnou adresu nezná. O svém zajištění stěžovatel nepožadoval vyrozumět zastupitelský úřad a ani určitou osobu. Žalovaný se dále tázal, zdali si je stěžovatel vědom, že je zařazen v evidenci nežádoucích osob; vědom existence rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu a proč nevycestoval ve stanovené lhůtě; zdali je žadatelem o mezinárodní ochranu v jiném členském státě Evropské unie; snažil-li se legalizovat svůj pobyt nebo vycestovat; je-li si vědom neoprávněnosti svého pobytu na území České republiky; jak si zajišťoval finanční prostředky pro obživu a má-li dost prostředků pro další pobyt a vycestování; je-li zdravotně pojištěn; má-li příbuzné či známé v České republice, a zdali by ukončení pobytu mohlo být vůči některým z nich nepřiměřené; má-li v České republice nějaké závazky; páchal-li na území České republiky trestnou činnost a je-li mu známa nějaká překážka bránící mu ve vycestování z České republiky. Stěžovatel se k těmto otázkám odmítl vypovídat z důvodu obavy z postihu správním orgánem.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Meritem předloženého sporu je posouzení zákonnosti zajištění stěžovatele, který se domnívá, že skutkové okolnosti s ohledem na zásadu přiměřenosti nenasvědčovaly využití tohoto institutu za situace, kdy stěžovatel se sám dostavil na policii k řešení své situace a pobýval na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu. Zároveň se zdejší soud zabýval přezkoumatelností důvodů, pro které žalovaný neužil zvláštní opatření, a otázkou dodržení procesních postupů pro zajištění cizince.

[20] Podle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[p]olicie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zabavení 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

- a) je nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek,
- b) je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění,
- c) cizinec nevycestoval z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění,
- d) cizinec závažným způsobem porušil povinnost uloženou mu rozhodnutím o uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, nebo
- e) je cizinec evidován v informačním systému smluvních států“.

[21] Současná podoba institutu zajištění cizince za účelem správního vyhoštění v zákoně o pobytu cizinců (dále jen „zajištění cizince“) je dána harmonizací tuzemských předpisů unijním právem. Zatímco institut zajištění cizince obsahoval zákon o pobytu cizinců již v době jeho vyhlášení, tzv. „zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území“ (dále jen „zvláštní opatření“) vtělil do textu s účinností od 1. 1. 2011 až zákon č. 427/2010 Sb., který mimo jiné provedl požadavky směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Smyslem této úpravy bylo v souladu se zásadou přiměřenosti omezit zajišťování cizinců pouze na případy, ve kterých nepostačuje k dosažení cíle méně invazivních opatření.

[22] Institut zajištění cizince je zákonným titulem pro omezení osobní svobody jednotlivce (čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), která je jako základní lidské právo zaručena (čl. 8 odst. 1 Listiny). Ústavní soud při přezkumu ústavnosti tohoto institutu shledal zajištění cizince za ústavně konformní prostředek, jehož cílem je „[...] ochrana společnosti před škodlivými jevy, tedy před narušením veřejného pořádku, obrožením bezpečnosti státu či ztěžováním výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, č. 229/2009 Sb.,

pokračování

všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na: <http://nalus.usoud.cz/>). Bližší kritéria pro zajištění cizince dále interpretovala judikatura soudů. Rozhodnutí o zajištění cizince, jako nástroj omezující lidskou svobodu, musí obsahovat v odůvodnění konkrétní skutkové okolnosti, které dokládají nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Jedná se zejména o situace, kdy „[...] cizinec v minulosti hrubým způsobem porušil zákon o pobytu cizinců, a dále na případy, kdy je cizinec evidován v evidenci nežádoucích osob, nebo je nežádoucí osobou zařazenou do informačního systému smluvních států“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, č. j. 4 Azs 235/2005 - 60, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Naopak, taková situace není dána, pokud cizinec přicestoval na území České republiky poprvé. Účelnost zajištění cizince je k tomu nutné posuzovat v kontextu možnosti uložení správního vyhoštění (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 12/2009 - 61). Od účinnosti citované novely zákona o pobytu cizinců se musí správní orgány navíc vypořádat s otázkou, zdali by k realizaci vyhoštění cizince nepostačovalo uložení zvláštních opatření. „Aby však mohl správní orgán možnost aplikace zvláštních opatření svědomitým způsobem posoudit, musí v tomto směru zjišťovat relevantní skutkové okolnosti případu a učinit je obsahem spisového materiálu“ – zjištění spočívá například v tom, že správní orgán položí cizinci otázky, aby mohl posoudit vhodnost, popřípadě vyloučit, uložení zvláštních opatření (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011 - 51, a ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 128/2011 - 61).

[23] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že odůvodnění rozhodnutí o zajištění stěžovatele je přezkoumatelné. Žalovaný se zřetelně zabýval možností uložení zvláštních opatření. Vycházel z pobytové historie stěžovatele, přičemž zohlednil skutečnost, že (i) stěžovatel byl správním aktem vydaným německým úřadem vyhoštěn; (ii) bylo mu zrušeno povolení k trvalému pobytu a stanovena lhůta k vycestování a (iii) následně vydáno výjezdní vízum. Vzal v potaz i osobnost stěžovatele, jeho předchozí trestnou činnost a skutečnost, že stěžovatel neuvedl žádné osobní nebo rodinné vazby, pro které by nebylo možné stěžovatele zajistit.

[24] Důvody pro zajištění stěžovatele vyplývají z těchto skutečností. Stěžovatel spatřuje nepřiměřenost postupu žalovaného v tom, že byl zajištěn, ačkoli se následující den po uplynutí platnosti výjezdního víza aktivně dostavil na pracoviště žalovaného. V této námitce je opomíjena skutečnost, že stěžovatel měl povinnost opustit Spolkovou republiku Německo již na základě vyrozumění německého úřadu o vyhoštění ze dne 19. 1. 2009 a platí pro něj zákaz zdržovat se v schengenském prostoru. Pokud stěžovatel pobýval po svém vyhoštění na území České republiky a tuzemské správní orgány zjistily teprve s jistým zpožděním, že stěžovatel má status nežádoucího cizince, nemůže být tento pobyt hodnocen ve prospěch stěžovatele. Ačkoli v tu chvíli stěžovateli nebylo ještě zrušeno oprávnění k trvalému pobytu na území České republiky, stěžovatel v rozporu s uloženým vyhoštěním setrval v schengenském prostoru. Následně nevycestoval ani ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu a ani nedodržel povinnost odjet ve lhůtě stanovené výjezdním vízem č. X. S jistým zjednodušením měl stěžovatel tři příležitosti k dobrovolnému splnění povinnosti vycestovat ze schengenského prostoru. Pokud stěžovatel v daných případech nevycestoval a nyní se při zajištění odvolává na svoji součinnost s žalovaným, nemůže být taková argumentace úspěšná, protože se sám několikrát vědomě rozhodl nerespektovat uloženou povinnost k vycestování. Ústavní soud při přezkumu institutu zajištění cizince trefně glosoval, že „[...] je zcela v dispozici samotného cizince, zda se chce vyhnout svému zajištění tím, že z území České republiky dobrovolně vycestuje. Pokud tak neučiní, dává zřetelně najevo, že je ochoten strpět omezení osobní svobody zajištěním, a to za podmínek stanovených tuzemským právním řádem“ (viz cit. nálezní sp. zn. Pl. ÚS 10/08).

[25] V souladu s judikaturou zdejšího soudu nestačí k zajištění cizince automaticky pouhý fakt, že cizinec neopustil území. K posouzení důvodnosti zajištění cizince mají totiž správní orgány

povinnost zjistit skutečnosti – zpravidla výsledkem nebo jinými vhodnými prostředky, aby mohly zdůvodnit, proč v konkrétním případě nevyužily zvláštní opatření. Žalovaný dostal i tomuto požadavku, když zohlednil vícenásobné porušení německého i českého právního řádu, stěžovatelovy sklony ke škodlivé činnosti, povahu jeho trestné činnosti a nebezpečí recidivy, jak byly konstatovány německým soudem. K tomu navíc před vydáním rozhodnutí o zajištění stěžovatele vyslechl. Stěžovatel neuvedl, jakými disponuje finančními prostředky, a ohledně možnosti doručování písemností se vyjádřil rozporným způsobem (na jedné straně sdělil adresu pobytu v H. B., na druhou stranu tvrdil, že se zdržuje v K. V. a přesnou adresu nezná). Žalovaný přímo neupozornil stěžovatele na možnost jeho zajištění a alternativní využití zvláštních opatření. Ačkoli by takový postup byl vhodný, nebyl v posuzovaném případě nezbytný, protože žalovaný zjistil dostatečně stav věci z jiných skutečností (§ 3 správního řádu). Zvláštní opatření nepřicházely u stěžovatele v úvahu, protože představoval nebezpečí pro zachování veřejného pořádku České republiky, které žalovaný dovedl z jeho osobnostní charakteristiky a jeho předchozího jednání. Žalovaný tak shromáždil dostatečné podklady, aby v rámci svého správního uvážení řádně zdůvodnil zajištění stěžovatele. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem městského soudu, že žalovaný nepřekročil zákonné limity své pravomoci. Kasační námitka proto není důvodná.

[26] Stěžovatel dále namítá, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné pro rozpor výroku a odůvodnění. Stěžovatel byl zajištěn z důvodu podle ustanovení § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, ačkoli v odůvodnění je odkaz i na § 124 odst. 1 písm. a) a b) citovaného zákona. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že rozhodnutí žalovaného o zajištění stěžovatele bylo vydáno jednoznačně pro naplnění skutkové podstaty v § 124 odst. 1 písm. e) zákona o pobytu cizinců, jelikož vycházelo z správního aktu německého úřadu, kterým byl stěžovatel vyhoštěn, a odpovídajícího záznamu v SIS. Odkaz na zbylé dvě skutkové podstaty uvedl žalovaný v části odůvodnění, ve které hodnotil možnost uložení zvláštních opatření. Přitom vycházel ze skutečnosti, že stěžovatel byl pravomocně odsouzen pro nepovolený obchod s omamnými látkami a německý soud shledal v jeho osobnosti škodlivé sklony ke kriminální činnosti, které neumožňovaly uložit namísto trestu výchovné opatření. Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem městského soudu, že výrok rozhodnutí žalovaného není v rozporu s jeho odůvodněním. Žalovaný pouze vyjádřil svoje úvahy, které vedly k zajištění stěžovatele, a poukázal na možné naplnění dalších skutkových podstat v § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které jako přitěžující okolnosti svědčily pro zajištění cizince.

[27] Jestliže stěžovatel považuje stanovisko žalovaného, že převážil veřejný zájem na jeho vyhoštění, za zmatečné, protože žalovaný nerozhodoval o jeho vyhoštění, nelze tomuto závěru přisvědčit. V souladu s judikaturou zdejšího soudu je při zajišťování cizince nutné alespoň předběžně zvážit, zdali je možné uložit správní vyhoštění. Pokud by nebylo možné cizince vyhostit, postrádalo by smysl i jeho zajištění za tímto účelem. Žalovaný se proto správně zabýval i možností uložení správního vyhoštění.

[28] Stěžovatel napadá i skutečnost, že není znám titul zápisu v SIS a závěry žalovaného si protirečí ohledně délky uložení vyhoštění. Žalovaný v rozhodnutí výslovně uvedl, že titulem pro zařazení stěžovatele do evidence nežádoucích cizinců v SIS bylo vyrozumění Cizineckého úřadu v Chemnitz ze dne 19. 1. 2009. Není proto pochyb o tom, na základě jakého titulu byl proveden zápis. Toto vyrozumění je součástí správního spisu a jeho text neobsahuje výslovně dobu, na kterou byl stěžovateli uložen zákaz vstupu do schengenského prostoru. Výpis z SIS naopak nese den záznamu 23. 6. 2009 a den expirace záznamu 23. 5. 2015. Jelikož předmětem soudního přezkumu je správní rozhodnutí žalovaného, nemůže se soud vyjadřovat ke správnosti, respektive zákonnosti, postupu německých orgánů ohledně doby, na kterou bylo vyhoštění stěžovateli uloženo. Pokud žalovaný tyto skutečnosti v odůvodnění svého rozhodnutí



pokračování

konstatoval, nezatížil jej vadou spočívající v nesrozumitelnosti. Nesporná a ani stěžovatelem nerozporovaná je skutečnost, že stěžovatel německými orgány vyhoštěn byl a že v době rozhodování správního orgánu trval zákaz zdržovat se v schengenském prostoru. Pro posouzení nyní rozhodované věci tato okolnost zcela postačuje. Kasační námitka proto není důvodná.

#### IV.

#### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[29] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah shledal, že městský soud dospěl ke správnému závěru, když shledal napadené rozhodnutí žalovaného v souladu se zákonem; rozhodnutí je řádně odůvodněné a žalovaný v něm dostatečným způsobem vyjádřil svoje úvahy relevantní pro zajištění stěžovatele. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[30] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Neúspěšnému stěžovateli nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 17. prosince 2014

JUDr. Jíří Palla  
předseda senátu