



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **V. M. D.**, zastoupen Mgr. Petrem Václavkem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 25, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, se sídlem Praha 8, Křižíkova 12, proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 3. 2015, č. j. KRPA-81747-15/ČJ-2015-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2015, č. j. 4 A 23/2015 - 26,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy ze dne 3. 3. 2015, č. j. KRPA-81747-15/ČJ-2015-000022, bylo rozhodnuto o zajištění žalobce (dále „stěžovatel“) podle ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), přičemž doba zajištění byla stanovena na 90 dnů. Důvodem k zajištění bylo ze skutkových okolností vyplývající nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

Uvedené rozhodnutí napadl stěžovatel správní žalobou, v níž zejména tvrdil, že se před jeho zajištěním žalovaná nezabývala uložením jiných zvláštních opatření za účelem vycestování cizince z území, které jsou specifikovány v ustanovení § 123b zákona o pobytu cizinců. V tomto ohledu poukázal i na četnou judikaturu Nejvyššího správního soudu a zdůraznil, že zajištění cizince je institutem mimořádným, který by měl správní orgán aplikovat až v případě, kdy by uložení mírnějších opatření neplnilo svůj účel.

**Rozsudek Městského soudu v Praze**

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“) stěžovatelovu žalobu zamítl rozsudkem ze dne 8. 4. 2015, č. j. 4 A 23/2015 – 26.

Městský soud konstatoval, že žalovaná postupovala v souladu se zákonem a vycházela z náležitě zjištěných skutečností. Soud upozornil, že stěžovatel přicestoval na území České republiky za pomoci převaděče, nemá doklad totožnosti ani vízum, které by jej k pobytu opravňovalo, a do země původu se vrátit nechce. Lze tedy dovodit, že je reálné nebezpečí, že by stěžovatel mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Dle městského soudu nepostačuje k zajištění výkonu rozhodnutí užití mírnějších opatření, neboť z jednání stěžovatele je zřejmé, že zákony České republiky nerespektuje a z ničeho nelze předpokládat, že by v budoucnu s orgány žalované spolupracoval.

### **Kasační stížnost**

Kasační stížností ze dne 29. 4. 2015, doplněnou podáním ze dne 12. 5. 2015, napadá stěžovatel rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Namítá, že v průběhu správního řízení nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav. Podle § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) měla žalovaná zjistit i ty okolnosti, které svědčí ve prospěch stěžovatele, což ale neučinila. Navíc správní orgány nepřihlédly ke specifickým okolnostem a nešetřily jeho oprávněné zájmy.

Stěžovatel se dále domnívá, že se městský soud nevypořádal se všemi žalobními námitkami a nesouhlasí ani se způsobem, jak byly některé z nich vypořádány. Především se nemůže ztotožnit se názorem, že zajištění bylo v dané věci nezbytné. V souvislosti s tím poznamenává, že vůbec nebylo hodnoceno užití jiných zvláštních opatření a nebyla mu dána možnost, aby se k nim vyjádřil. Nesouhlasí rovněž se způsobem, jak byla interpretována jeho výpověď. Ve vztahu k použití zvláštních opatření dále dodává, že není bezprizorní, zajistil si advokáta a byl připraven nastalou situaci řešit. Navíc nelze opomenout sounáležitost vietnamské komunity, která je s to se o nového člena postarat a poskytnout mu zázemí. Zvláštní opatření tudíž plnit mohl. Pokud tato možnost zkoumána nebyla, nelze správní rozhodnutí označit za přesvědčivé. Vzhledem k tomu, že se uvedenou otázkou nezabýval ani městský soud, považuje stěžovatel napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

S ohledem na uvedené navrhuje rozsudek městského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení, případně zrušit také rozhodnutí žalované a vrátit jí věc k novému projednání.

### **Posouzení Nejvyšším správním soudem**

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil několik kasačních důvodů, které víceméně kopírují

pokračování

námítky obsažené již ve správní žalobě. Z hlediska přezkumu napadeného rozsudku je ovšem vhodné, zabývat se nejprve otázkou, zda se jedná o rozsudek přezkoumatelný [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Pouze přezkoumatelný rozsudek totiž nabízí prostor k meritornímu posouzení další problematiky, na kterou stěžovatel v kasační stížnosti upozorňuje. Ve vztahu k tomuto kasačnímu důvodu stěžovatel uvádí, že se městský soud nevypořádal se všemi žalobními námitkami.

Nejvyšší správní soud se námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku zabýval v míře odpovídající její obecnosti, navíc značně relativizované upřesněním, že se nejednalo ani tak o vyslovené opomenutí žalobních námitek, nýbrž o způsob jejich vypořádání. V podstatě celá žalobní argumentace vycházela z přesvědčení stěžovatele, že jej žalovaná zajistila, aniž zkoumala, zda by k dosažení účelu zajištění nepostačovala jiná zvláštní opatření vycházející z § 123b zákona o pobytu cizinců. Touto problematikou se ovšem městský soud přezkoumatelným způsobem zabýval, neboť uvedl, z jakých skutkových okolností dovodil, že uložení zvláštního opatření by nepostačovalo. Z napadeného rozsudku lze rovněž vysledovat, proč se soud ztotožnil s názorem žalované a z jakých právních předpisů vycházel. V tomto směru je vhodné podotknout, že úvahu o nepřezkoumatelnosti rozsudku nelze odvozovat od subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale musí se jednat o objektivní stav, znemožňující kasačnímu soudu přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 - 85, stejně jako ostatní zde uváděné rozsudky zdejšího soudu dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Z hlediska objektivního je zřejmé, že rozsudek městského soudu nároky přezkoumatelnosti splňuje. Stěžovatel ostatně argumentaci městského soudu podrobně analyzuje, takže je zřejmé, že zdůvodnění rozsudku porozuměl. Nejvyšší správní soud tudíž žádný z důvodů, pro který by měl být napadený rozsudek pro nepřezkoumatelnost zrušen, neshledal.

Další námitka stěžovatele se vztahuje ke kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Ten míří na situace, kdy je krajskému (zde městskému) soudu vytýkáno, že správní rozhodnutí nezrušil, ačkoli k tomu byly v soudním řízení důvody. V tomto ohledu stěžovatel uvedl, že postupem žalované došlo k porušení zásady vyšetřovací zakotvené v § 50 odst. 3 správního řádu, a napadené rozhodnutí tudíž v soudním přezkumu obstát nemohlo. Měl za to, že žalovaná nezjistila okolnosti, které by svědčily v jeho prospěch.

Stěžovatel správně připomíná povinnost správních orgánů zjišťovat v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, všechny rozhodné okolnosti, tedy i ty, které svědčí ve prospěch účastníka. Zásada vyšetřovací v tomto případě zaručuje, že bude skutkový stav zjištěn tak, aby o něm nepanovaly důvodné pochybnosti, a zároveň bude naplněn princip nestranného a objektivního postupu (srov. § 3 a § 2 odst. 4 správního řádu). V daném případě obsahuje stěžejní skutková zjištění záznam o zajištění cizince ze dne 3. 3. 2015 a protokol o podání vysvětlení z téhož dne. To není nic překvapivého, neboť stěžovatel do té doby na území České republiky nezanechal prakticky žádnou stopu, kterou by mohly správní orgány prověřit, a která by žalovanou nasměrovala k zjišťování dalších poznatků potřebných v řízení o zajištění. Nejvyšší správní soud ověřil, že otázky žalované, zaznamenané v protokolu o podání vysvětlení, nebyly tendenční a skutečně směřovaly k co nejpřesnějšímu a objektivnímu zjištění všech podstatných skutečností. Stěžovatel měl možnost uvést informace, na jejichž základě by žalovaná provedla další šetření, avšak nic takového neučinil. Svou totožnost neprokázal žádným platným dokladem, nesdělil adresu svého pobytu a neuvedl ani jméno jakékoli osoby, s níž je na území České republiky v kontaktu. V takovém případě nebylo pochybením žalované, pokud vycházela z údajů, které byly zjištěny během policejní kontroly, a z podaného vysvětlení. Ostatně sám stěžovatel dosud neuvádí žádné konkrétní skutečnosti, které by v jeho prospěch svědčily. Již z tohoto hlediska působí uvedená námitka nepřesvědčivě, respektive účelově, nemá žádný reálný základ, a proto Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jedná o námitku

nedůvodnou.

Zbývá tedy vyřešit stěžejní otázku, kterou stěžovatel přestřel již ve správní žalobě, zda k zajištění řádného průběhu řízení o vyhoštění nepostačovalo uložení některého ze zvláštních opatření za účelem vycestování dle § 123b zákona o pobytu cizinců. Tuto problematiku lze dílem podřadit pod kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dílem pod písm. b) tohoto ustanovení.

Obecně lze k zajištění cizince za účelem správního vyhoštění poznamenat, že se jedná o institut, který je policie oprávněna využít jen za podmínek uvedených v § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a pouze tehdy, nepostačuje-li ke splnění sledovaného účelu uložení zvláštního opatření za účelem vycestování. Zvláštní opatření za účelem vycestování byla do zákona o pobytu cizinců zavedena novelou provedenou zákonem č. 427/2010 Sb., přičemž nahlédnutím do důvodové zprávy k tomuto zákonu lze zjistit, že „[n]ávrh nového § 123b představuje zásadní průlom do stávající praxe zajišťování cizinců, a to s ohledem na požadavek Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES přistupovat k zajištění cizince, pouze pokud nemohou být účinně uplatněna jiná mírnější donucovací opatření (čl. 15 odst. 1)“ (důvodová zpráva dostupná na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)). Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 27. 3. 2014, č. j. 3 As 112/2013 - 24: „[z]ákon 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. Volba mírnějších opatření než je zajištění cizince, je tedy vázána na předpoklad, že cizinec bude se státními orgány spolupracovat při realizaci tohoto opatření a že neexistuje důvodná obava, že se bude vyhýbat případnému výkonu správního vyhoštění. Pokud zde existují skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec bude případný výkon správního vyhoštění mařit, nelze dle § 123b odst. 3 zákona o pobytu cizinců přistoupit ke zvláštnímu opatření za účelem vycestování cizince.“

I v posuzované věci je tedy nezbytné vážit, zda by uložení mírnějších opatření neohrozilo výkon správního vyhoštění a současně posoudit, zda by stěžovatel byl schopen a ochoten jednotlivá omezení vyplývající z použití zvláštních opatření splnit. Nesplnění jednoho nebo druhého předpokladu je pak samostatným důvodem pro závěr, že nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování ve smyslu § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán přitom vychází ze skutkového stavu a konkrétních okolností, které s osobou cizince souvisejí.

Stěžovatel tvrdí, že byl zajištěn, aniž by byla možnost uložení mírnějších opatření vůbec zkoumána. Nejvyšší správní soud s tak kategorickým závěrem nesouhlasí. Žalovaná zjišťovala (protokolem o podání vysvětlení ze dne 3. 3. 2015) skutečnosti významné i pro posouzení případného postupu dle § 123b zákona o pobytu cizinců. Městský soud i policejní orgán se minimálně implicitně zabývaly otázkou, zda uložení zvláštních opatření neohrozí výkon správního zajištění. Pro závěr, že není jiná možnost, než stěžovatele zajistit měly tedy dostatečné podklady. Bylo zbytečné hodnotit ochotu stěžovatele podrobit se povinností plynoucí zvláštních opatření, jestliže jiné předpoklady pro jejich užití splněny nebyly. Žalovaná uvedla, že hrozbu, která by mohla ovlivnit průběh správního řízení a následného výkonu správního vyhoštění, spatřuje v nerespektování právního řádu České republiky, neboť stěžovatel „nijak neřešil svůj pobyt na území České republiky a nadále se zdržoval bez víza a ve skrytu, pracuje bez povolení k zaměstnání a dále se nachází bez platného cestovního dokladu.“ Navíc podotkla, že obavu z maření výkonu správního vyhoštění umocňuje, že se stěžovatel skrýval před policejní hlídkou a zmínila rovněž ztížené možnosti dalšího kontaktu. Z těchto okolností i městský soud dovodil hrozbu spočívající v maření výkonu správního vyhoštění, přičemž užití zvláštních opatření se mu nejevilo účinné. Z citovaného odůvodnění je zřejmé, že správní orgán, a nakonec i městský soud, považovaly jednání stěžovatele za natolik závažné, že to odůvodňovalo rozhodnout o jeho zajištění.

V rozhodnutí sice chybí explicitní úvaha o tom, zda ke splnění sledovaného účelu

pokračování

nepostačí uložení zvláštních opatření, nicméně z obsahu odůvodnění lze jednoduše dovodit přesvědčení žalované, že stěžovatel neskýtá záruku, že by s orgány policie následně spolupracoval. Zvláštní opatření přitom podle § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců spočívá v povinnosti cizince a) 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, nebo b) ve složení peněžních prostředků ve volně směnitelné měně ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním samotným cizincem, popřípadě občanem České republiky či jiným cizincem, který má povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt. V obou případech je tudíž nutná spolupráce cizince s orgány policie. Z chování stěžovatele však žádný náznak nebo dokonce záruku spolupráce vysledovat nelze. Stěžovatel nedisponuje žádným platným dokladem totožnosti, z České republiky vycestovat nechce, policejním orgánům nesdělil kontaktní adresu, ani osobu, skrze kterou by bylo možné kontakt navázat, a před hlídkou policie se skrýval. Z výjmenovaných skutečností opravdu nelze předpokládat, že by splnil podmínky plynoucí z uložení zvláštního opatření dle § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Obdobně to platí i v případě zvláštního opatření dle § 123b odst. 1 písm. b) tohoto zákona, které rovněž vyžaduje jistou součinnost cizince. Z výpovědi stěžovatele rozhodně nevyplývá, že by byl schopen složit finanční záruku. Tvrzení, že disponuje nějakými finančními prostředky, sám zásadně zpochybnil sdělením, že v ČR nemá žádný majetek a žíví jej kamarád. Přestože poukazuje na sounáležitost vietnamské komunity, v průběhu řízení neoznačil žádnou osobu, která by za něj snad mohla finanční záruku složit, či by jí bylo možné kontaktovat. Pokud správní orgán a následně městský soud na podkladě těchto okolností dovodily, že dosavadní jednání stěžovatele neskýtá záruku spolupráce se správními orgány a mohlo by ohrozit průběh správního řízení a výkon vyhoštění, pak žalovaná nemohla postupovat jinak, než přistoupit k zajištění stěžovatele a tím průběh příslušného řízení zabezpečit.

Lze tedy shrnout, že odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí i nyní přezkoumávaný rozsudek v základních rysech obsahují argumenty a podklady, proč nebylo možno využít zvláštní opatření dle § 123b zákona o pobytu cizinců a bylo nutné přistoupit přímo k zajištění stěžovatele. Naopak tvrzení stěžovatele obstát nemůže na základě jeho vlastního chování a pasivity při vytváření podmínek pro možnost užití zvláštních opatření. Ani poslední kasační námitka není tedy důvodná. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšné žalované, u které však nebylo prokázáno, že by jí v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly.

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

V Brně dne 9. července 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu