



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **A. A.**, zastoupeného Mgr. Markem Čechovským, advokátem se sídlem Opletalova 25, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Křížíkova 12, Praha 8, proti rozhodnutí žalované ze dne 5. 1. 2016, čj. KRPA-1638-18/ČJ-2016-000022, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2016, čj. 4 A 3/2016 - 23,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2016, čj. 4 A 3/2016 - 23, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 5. 1. 2016, čj. KRPA-1638-18/ČJ-2016-000022, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Marka Čechovského.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 5. 1. 2016, čj. KRPA-1638-18/ČJ-2016-000022 (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaná podle § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) rozhodla o zajištění žalobce za účelem jeho předání podle Nařízení rady (ES) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále jen „nařízení Dublin III“). Dobu zajištění stanovila na 30 dní ode dne omezení osobní svobody.

II.

[2] Žalobce se proti napadenému rozhodnutí bránil žalobou u Městského soudu v Praze, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Nepřisvědčil námitce, že žalovaná nedostatečně zjistila podstatné okolnosti pro zajištění žalobce, zejména ty, z nichž bylo možno usuzovat na vážné nebezpečí útěku, jímž žalovaná zajištění odůvodnila. Chybným městský soud neshledal ani závěr žalované o nemožnosti použití zvláštních opatření za účelem vycestování podle § 123b zákona o pobytu cizinců. Za nedůvodnou označil i námitku porušení zásady proporcionality při rozhodování o zajištění žalobce.

III.

[3] Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížností z důvodů vyplývajících z § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhl napadený rozsudek zrušit a vrátit věc městskému soudu k dalšímu řízení, popřípadě zrušit též napadené rozhodnutí a věc vrátit k dalšímu řízení žalované.

[4] Stěžovatel namítal, že žalovaná nedostatečně zjistila skutečnosti, jež odůvodňovaly jeho zajištění, opírající se o hrozbu vážného nebezpečí útěku. Žalovaná zlehčovala vztah stěžovatele s jeho družkou, občankou České republiky. Ta přitom byla po celou dobu přítomna u žalované, kde byl stěžovatel zajištěn a byla ochotna poskytnout pravdivou výpověď i finanční záruku. Žalovaná ji odmítla vyslechnout, přestože ji posléze „ustanovila účastníkem řízení“. Na stěžovatele bylo třeba pohlížet jako na rodinného příslušníka občana Evropské unie a žalovaná se proto měla zabývat možnými překážkami předání stěžovatele podle nařízení Dublin III. K tomu nedošlo, což způsobuje nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozhodnutí a v důsledku toho i rozsudku městského soudu.

[5] Žalovaná měla povinnost stěžovatele propustit i proto, že zajištěním stěžovatele došlo k nepřiměřenému zásahu do rodinného a osobního života jeho a jeho družky. Měla také zkoumat, zda jsou dány kvalifikované důvody pro správní vyhoštění stěžovatele. Na stěžovatele nebylo možno pohlížet jako na hrozbu veřejného pořádku, neboť se jednalo o stěžovatelův první pobyt na území České republiky a proti jejím zákonům se neprovinil. Stěžovatel měl být proto okamžitě propuštěn. Jelikož se uvedeným městský soud nezabýval, je napadený rozsudek nepřezkoumatelný i nezákonný.

[6] Podle stěžovatele je napadené rozhodnutí v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, jelikož žalovaná dostatečně neodůvodnila výrokovou část svého rozhodnutí. Napadené rozhodnutí nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci zejména proto, že žalovaná nezohlednila partnerský vztah stěžovatele s občankou České republiky a její připravenost složit za stěžovatele finanční záruku ve výši 50 000 Kč a přijmout spolu s ním i jiná mírnější opatření. Tato vada mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Jelikož se návrhem na složení finanční záruky dostatečně nezabýval ani městský soud, způsobuje to nepřezkoumatelnost jeho rozsudku.

[7] Stěžovatel zdůraznil, že k jeho zajištění mohla žalovaná přistoupit teprve za předpokladu, že nemohla účinně uplatnit zvláštní opatření za účelem vycestování. Možnost jejich uložení v napadeném rozsudku městský soud odmítl, aniž se jejich účelností v daném případě zabýval. Žalovaná nerespektovala, že zajištění je krajním a mimořádným prostředkem, který lze použít teprve v případě, že je to nezbytné a existují-li pro jeho uplatnění opravdové důvody a užití mírnějších opatření by neplnilo účel. V tomto směru stěžovatel poukázal i na nerespektování zásady proporcionality vyplývající z § 2 odst. 3 správního řádu žalovanou a na porušení základních zásad činnosti správních orgánů, vedle zásady plynoucí z § 2 odst. 3 správního řádu též na porušení zásady zakotvené v § 2 odst. 4 téhož zákona. Vzhledem ke skutečnosti, že zajištěním se zasahuje do ústavně zaručeného práva na osobní svobodu vyplývajícího

z čl. 8 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), měla žalovaná v napadeném rozhodnutí posoudit všechny okolnosti, pro něž nelze mírnější instituty využít. Jelikož se tak nestalo, považuje stěžovatel své zajištění za nezákonné.

[8] Městský soud pochybil i v tom, že rozhodl bez nařízení jednání, aniž stěžovatele vyzval, aby se vyjádřil, zda s takovým postupem souhlasí. Porušil tím čl. 37 odst. 2 a čl. 38 odst. 2 Listiny.

IV.

[9] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou týkající se vady řízení před městským soudem, spočívající v tom, že rozhodl bez jednání. Stěžovatel poukazoval na § 51 odst. 1 s. ř. s. a zdůraznil, že bez jednání lze rozhodnout buď na základě shodného návrhu účastníků řízení, nebo tehdy, souhlasí-li účastníci s takovým postupem. Uvedené podle stěžovatele nebylo v dané věci splněno, jelikož městský soud žádnou výzvu v tomto směru stěžovateli nezaslal.

[13] Stěžovatel však přehlédl, že v případě, kdy správní soud rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, jsou předpoklady rozhodnutí bez jednání upraveny v § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců. Podle něj správní soud nařídí jednání pouze tehdy, navrhne-li to účastník řízení nejpozději do 5 dnů od podání žaloby, nebo je-li to nezbytné. O tom musí být účastník řízení ve správním rozhodnutí poučen.

[14] Nejvyšší správní soud ověřil, že napadené rozhodnutí uvedené poučení obsahuje. Městský soud proto nepochybil, pokud jednání nenařídil. Nezbytnost takového postupu zjevně neshledal a účastníci řízení nařízení jednání v zákonné lhůtě 5 dnů od podání žaloby nenavrhli. Přitom návrh k nařízení jednání může ve smyslu § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců (ve věcech v něm vyjmenovaných) učinit kterýkoliv z účastníků řízení, nehledě na jeho procesní postavení v daném řízení.

[15] Řízení před městským soudem z uvedeného důvodu nebylo zatíženou vadou, která by mohla způsobit nezákonnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Prostá skutečnost, že městský soud v napadeném rozsudku nesprávně uvedl, že ve věci rozhodl bez jednání, jelikož s takovým postupem vyslovili souhlas oba účastníci řízení, nezákonnost jeho rozsudku nepůsobí. Předpoklady pro rozhodnutí bez nařízení jednání byly splněny, byť nikoliv v důsledku souhlasného vyjádření obou účastníků řízení, nýbrž proto, že žádný z nich nařízení jednání v zákonem stanovené lhůtě nenavrhli.

[16] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami, jež stěžovatel uplatnil k možnosti uložení zvláštních opatření za účelem vycestování podle § 123b zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel jak v žalobě, tak i nyní v kasační stížnosti namítal, že žalovaná neposuzovala možné překážky jeho předání a nezkoumala, zda je alespoň potenciálně možné vzhledem k tomu, že jeho přítelkyně, u níž stěžovatel bydlel, je občankou České republiky, neprovedl její výslech, ač jej stěžovatel navrhoval a nevypořádala se ani s návrhem na složení finanční záruky ve výši 50 000 Kč jeho přítelkyní.

[17] Pro výše uvedené vady považoval stěžovatel jak napadené rozhodnutí, tak i rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud uvážil, že uvedené námitky jsou opodstatněné a jsou relevantní z hlediska naplnění kasačního důvodu podřaditelného pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[18] Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu zjistil následující pro věc významné skutečnosti. Žalovaná se stěžovatelem dne 5. 1. 2016 sepsala protokol o podání vysvětlení (dále jen „protokol I“) podle § 167 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Podání vysvětlení se uskutečnilo v době od 11.30 hod. do 12.30 hod. Stěžovatel v něm vylíčil svoji verzi pobytového příběhu. Dále v něm uvedl, že peníze na složení finanční záruky nemá, od září 2015 žije u přítelkyně, občanky České republiky, na adrese, kterou přesně nezná a nepamatuje si ji. Vztah s touto přítelkyní stěžovatel označil za důvod, pro který hodlá v České republice setrvat a pro nějž považuje vycestování za zásah do soukromého a rodinného života. Následně téhož dne vydala žalovaná rozhodnutí o zajištění, které stěžovatel převzal v 18.15 hod. Dne 5. 1. 2016 v 18.35 hod. žalovaná stěžovateli oznámila zahájení správního řízení ve věci správního vyhoštění a na to sepsala protokol o vyjádření účastníka řízení (dále jen „protokol II“) podle § 18 odst. 1 správního řádu. Toto vyjádření stěžovatel učinil dne 5. 1. 2016 mezi 18.40 hod. - 19.40 hod. Protokol II obsahoval vyjádření stěžovatele ke stejným otázkám, jako protokol I. Stěžovatel v něm dále upřesnil, že s přítelkyní Soňou bydlí v jejím bytě v Praze - Libni, název ulice ani číslo domu si nepamatuje, vystupuje na stanici Českomoravská. Zopakoval, že peníze nemá, ale jeho přítelkyně je připravena složit finanční záruku ve výši 50 000 Kč a že jeho vztah s přítelkyní je důvodem, pro který by vycestování považoval za zásah do soukromého a rodinného života. V časovém sledu, jak výše vyloženo, byly jednotlivé písemnosti zažurnalizovány ve správním spise.

[19] Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že se žalovaná zabývala možností uložení zvláštních opatření za účelem vycestování podle § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců a posuzovala, zda k dosažení sledovaného účelu (předání stěžovatele podle nařízení Dublin III) není jejich uložení dostačující. Při tomto posouzení však žalovaná vyšla výlučně z obsahu vysvětlení zachyceného v protokolu I. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že v napadeném rozhodnutí (o zajištění), které časově předcházelo vyjádření stěžovatele obsaženému v protokolu II, žalovaná přesto na tento protokol II odkázala a výslovně uvedla, že „*[v] rámci protokolu o vyjádření účastníka správního řízení cizinec potvrdil informace, že do České republiky přicestoval v měsíci říjnu 2014. Plně dále potvrdil skutečnosti uvedené v protokolu o podání vysvětlení.*“

[20] V době, kdy napadené rozhodnutí žalovaná vyhotovila a stěžovatel potvrdil jeho převzetí (dne 5. 1. 2016 v 18.15 hod.), však buď nemohl být obsah protokolu II žalované znám (vzhledem k časovým údajům o vyhotovení jednotlivých písemností – viz bod [18]), pak ovšem na jeho obsah nemohla v napadeném rozhodnutí odkazovat. Nebo sice znám byl (a potom časové údaje na listinách ve správním spise neodpovídaly skutečnosti), v takovém případě ale žalovaná byla povinna vzít v úvahu při posouzení možnosti uložení mírnějších opatření, ne jen některé, ale všechny v něm uvedené skutečnosti (zejména ty, jež se vztahovaly k finanční záruce a vztahu stěžovatele s občankou České republiky, popř. i poznatky o tvrzeném místě stěžovatelova pobytu – viz dále bod [21]). To však žalovaná neučinila a v napadeném rozhodnutí se těmito okolnostmi vůbec nezabývala.

[21] Nelze si také nepovšimnout, že již dne 4. 1. 2016 (před podáním vysvětlení stěžovatelem) žalovaná provedla šetření na adrese Sokolovská 254, Praha 9 – Libeň v bytě obývaném tvrzenou přítelkyní stěžovatele S. F., v němž s ní měl bydlet též stěžovatel. Údaj o přechodném pobytu stěžovatele na této adrese žalovaná opakovaně uváděla i v dalších písemnostech nacházejících se ve správním spise pořizovaných v době předcházející vydání napadeného rozhodnutí (v úředním

záznamu o umístění osoby do policejní cely ze dne 4. 1. 2016, v záznamu k případu omezení osobní svobody ze dne 4. 1. 2016 a také v konceptu žádosti o poskytnutí informace k osobě opět ze dne 4. 1. 2016). Z uvedených poznatků o dočasném pobytu stěžovatele (zjištěných žalovanou i tvrzených stěžovatelem) žalovaná nevyvodila v napadeném rozhodnutí žádné závěry. Přitom v písemnostech ve správním spise sama žalovaná byt na adrese S. X, P. označovala jako „současný“, „přechodný“, nebo i „trvalý“ pobyt stěžovatele.

[22] Za situace, kdy se žalovaná v napadeném rozhodnutí odvolávala na obsah protokolu II, měla zaujmout stanovisko i k vyjádření zástupce stěžovatele v něm obsažené, že „*bylo navrhováno, že účastník řízení, respektive jeho přítelkyně složí finanční záruku a že se účastník řízení bude zdržovat v místě svého pobytu a bude se policii hlásit v určenou dobu*“. Uvedené skutečnosti, jež mohly zakládat opodstatněnost uložení mírnějších opatření namísto zajištění cizince žalovaná v napadeném rozhodnutí nezohlednila, přestože ve smyslu § 123b zákona o pobytu cizinců byly skutečnostmi významnými. Úvaha o jejich možném využití totiž měla předcházet závěru o potřebě stěžovatele zajistit.

[23] Žalovaná se nevyporádala ani s tvrzeními stěžovatele obsaženými v protokolech I a II o jeho vztahu s občankou České republiky, o tom, že kvůli ní hodlá na území České republiky setrvat a prohloubit s přítelkyní vztah sňatkem, a že z uvedeného důvodu bude jeho vycestování představovat zásah do rodinného a soukromého života. Nelze také nezohlednit, že žalovaná již v době předcházející vydání napadeného rozhodnutí byla s touto tvrzenou přítelkyní stěžovatele v kontaktu (dodala žalované cestovní doklad stěžovatele) a znala i přesnou adresu jejího bydliště, kde učinila cizineckou prohlídku za účelem ověření pravdivosti tvrzení stěžovatele, že s uvedenou ženou na této adrese bydlí. Ani tato zjištění žalovaná v napadeném rozhodnutí nezminila, nevyhodnotila a nikterak se jimi nezabývala. Neposoudila tvrzený vztah stěžovatele s občankou České republiky ani v tom směru, zda nezakládá jeho postavení jako rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců a zda v důsledku uvedeného není dána překážka jeho vycestování a je proto na místě jej bezprostředně propustit.

[24] Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010 – 150, jehož závěry jsou plně použitelné i v nyní posuzované věci, byly-li žalované před rozhodnutím o zajištění známy skutečnosti, které mohly zakládat překážky následného správního vyhoštění, byla žalovaná povinna se jimi zabývat i v řízení o zajištění cizince. Tomu žalovaná nedostála. Nechtěla-li žalovaná správní řízení zatížit vadou, bylo její povinností zabývat se všemi skutečnostmi, které zjistila, které vyšly v řízení najevo a byly jí známy v době, kdy o zajištění stěžovatele rozhodovala, a měla také vyložit, proč přes tato zjištění nelze ve stěžovatelově případě uložit mírnější opatření.

[25] Nejvyšší správní soud ve shora uvedeném spatřuje vadu správního řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž žalovaná vycházela, je v rozporu se správním spisem, a pro tuto vadu měl napadené rozhodnutí zrušit již městský soud. Kasační důvod vyplývající z § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je naplněn.

[26] Z důvodů právě vyložených považoval Nejvyšší správní soud za předčasné zabývat se zbylými stížnými námitkami, které směřovaly k nedostatečnému a také nesprávnému vyhodnocení existence vážného nebezpečí útěku jako jednoho z předpokladů zajištění, ale i proporcionalitou zajištění, která je bezprostředně spjata s posouzením možnosti využití zvláštních opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců.

VI.

[27] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto napadený rozsudek zrušil dle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. Vady rozhodnutí žalované však vylučují, aby v řízení před městským soudem bylo možno postupovat jinak, než zrušením napadeného rozhodnutí. Proto jsou dány podmínky pro postup dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., podle něhož může kasační soud současně se zrušením rozhodnutí správního soudu rozhodnout i o zrušení rozhodnutí správního orgánu. Nejvyšší správní soud proto zrušil také rozhodnutí žalované a vrátil jí věc k dalšímu řízení. V něm je žalovaná vázána právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku [§ 78 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[28] Vzhledem ke skutečnosti, že Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, je povinen dle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodnout jak o nákladech řízení o kasační stížnosti, tak i o nákladech předcházejícího řízení před městským soudem.

[29] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., má úspěšný účastník právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V nyní posuzované věci je procesně úspěšným účastníkem stěžovatel, který byl jak v řízení před krajským soudem, tak i v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Nejvyšší správní soud proto uložil žalované povinnost zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení ve výši 12 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[30] Uvedené náklady řízení představují náhradu za 3 úkony právní služby ve výši 3100 Kč za přípravu a převzetí zastoupení, sepis žaloby a doplnění kasační stížnosti podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) a za tři paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč související s uvedenými úkony právní služby (§ 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu). Tato částka (10 200 Kč) byla v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšena o 21% daň z přidané hodnoty ve výši 2142 Kč, neboť zástupce žalobce doložil, že je plátcem této daně.

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

V Brně 26. října 2016

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu