



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **V. K.**, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, Kaplanova 2055/4, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 12. 2016, čj. KRPA-505123-15/ČJ-2016-000022, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 1. 2017, čj. 1 A 106/2016-27,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 1. 2017, čj. 1 A 106/2016-27, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce pracující v budově policejního prezidia na adrese Strojnická 23, Praha 7 byl dne 15. 12. 2016 kontrolován přivolanou hlídkou cizinecké policie. K prokázání totožnosti předložil rumunský cestovní doklad vystavený na jeho jméno. Hlídce vznikly pochyby o pravosti dokladu a současně pojala podezření na možnou nelegální práci vykonávanou žalobcem, zajistila ho proto podle § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

[2] Po převozu na služebnu žalované bylo zjištěno, že žalobce je ukrajinské státní příslušnosti. Žalobce do protokolu o podání vysvětlení ze dne 15. 12. 2016 uvedl, že se domnívá, že jeho rumunský doklad je pravý, jelikož má rumunské státní občanství po své babičce. Poznámeneal, že za zhotovení pasu zaplatil celkem 4 000 €. Dodal, že do České republiky přicestoval zhruba před třemi lety na polské turistické vízum a od té doby pobývá na území Evropské unie nepřetržitě. Kde se nachází jeho ukrajinský pas, nevěděl. Žalobce dále uvedl, že v České republice bydlí na adrese B. 11, P. společně se svou přítelkyní a že má peníze nejen na pobyt, ale i na vycestování, a že v případě vyhoštění dobrovolně vycestuje na Ukrajinu. K otázce

finanční záruky uvedl, že sám peníze složit nechce, ale není problém, aby za něj částku 50 000 Kč složil kdokoli z jeho známých.

[3] Odbornou expertízou dne 15. 12. 2016 bylo potvrzeno předchozí podezření, že žalobcův rumunský cestovní pas je celkovým padělkem. Téhož dne bylo s žalobcem zahájeno řízení o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona č. 326/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a podle § 119 odst. 1 písm. c) body 1, 2 téhož zákona, neboť se při pobytové kontrole prokázal padělaným dokladem a pobýval na území České republiky bez cestovního dokladu a víza, ač k tomu nebyl oprávněn.

[4] Výše specifikovaným rozhodnutím ze dne 16.12.2016 žalovaná žalobce zajistila za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Dobu zajištění stanovila na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody.

[5] Žalobce se proti rozhodnutí žalované o zajištění za účelem správního vyhoštění bránil žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí žalované zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Podle městského soudu je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, protože žalovaná dostatečně neodůvodnila, proč nepřistoupila k uložení zvláštního opatření podle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců. Před zajištěním cizince za účelem správního vyhoštění je přitom správní orgán povinen zvážit využití mírnějšího opatření.

II. Kasační stížnost

[6] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které namítla, že nesdílí závěr městského soudu, podle kterého nedostatečně odůvodnila, proč namísto zajištění žalobce neuložila mírnější opatření. Podle § 123b odst. 3 zákona o pobytu cizinců policie při rozhodování o uložení zvláštního opatření zkoumá, zda jeho uložení neohrozí výkon správního vyhoštění. Volba mírnějších opatření, než je zajištění cizince, je 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 existují skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec bude případný výkon správního vyhoštění mařit, nelze zvláštní opatření uložit. Po zhodnocení dosavadního chování žalobce dospěl správní orgán k závěru, že v žalobcově případě existuje důvodná obava, že výkon správního vyhoštění bude z jeho strany zmařen, a proto nebyl povinen na místo zajištění uložit mírnější prostředky ve formě zvláštních opatření.

[7] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla skutkové okolnosti, které podle ní svědčí o nespolehlivosti žalobce. Žalobce si pro svůj pobyt na území České republiky obstaral padělaný doklad občana Rumunska, jímž se prokázal hlídce policie jako dokladem vlastním, přestože si musel být vědom, že není občanem Evropské unie. Předložením padělaného dokladu chtěl žalobce získat příznivější postavení, které náleží pouze občanům Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům. Rovněž oproti cizincům z třetích zemí získal vyšší právní postavení v pracovněprávních vztazích a dalších oblastech, kde jsou občané Evropské unie vůči ostatním cizincům privilegováni. Nelze proto zaručit, že žalobce ve svém jednání nebude pokračovat a nelegálními prostředky se opět nepokusí před orgány státní moci zastírat svou státní příslušnost. Dále stěžovatelka uvedla, že žalobce do protokolu o podání vysvětlení nejprve popsal své pracovní aktivity, poté, při otázce, zda vlastní povolení k zaměstnání, popřel, že by pracoval. S ohledem na ostatní části protokolu si lze podle stěžovatelky učinit úsudek, že žalobce využil

svého podvodně získaného postavení občana Rumunska a byl na území České republiky de facto zaměstnán pro společnost jeho přítelkyně, byť neměl povolení k zaměstnání.

[8] Při hodnocení spolehlivosti žalobce podle stěžovatelky také nelze odhlédnout od skutečnosti, že na území České republiky pobýval bez víza a před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí ani nevěděl, zda na území pobývá s platným cestovním dokladem či nikoliv. O smýšlení žalobce o hodnotách obecně uznávaných v evropském prostoru svědčí taktéž jeho slova učiněná již do protokolu o podání vysvětlení, kde na otázku co by pro něj znamenal návrat do jeho domovské země, uvedl, že „na Ukrajině je špatná situace, budu tam jenom sedět a nebudu moc nic dělat, protože tam není co. Nebudu si moc kupovat značkové oblečení, rodina na tom není tak dobře, tak mě nebudou moc podporovat. Tady jsem si vždy vydělal pěkné peníze, které mi stačily pro život. Na Ukrajině si budu muset najít jiné způsoby, jak budu vydělávat, krást nebo vypalovat na slabších nebo starých lidech.“

[9] Žalobcův přístup k zákonům České republiky a jeho postoj k obecně uznávaným hodnotám, které chrání každá civilizovaná společnost, jednoznačně vyvolal důvodnou obavu, že žalobce nebude kooperovat s policií, a proto existovala objektivní kritéria bránící uložení zvláštních opatření za účelem vycestování. Za této situace nebylo na místě, aby stěžovatelka vážila subjektivní kritéria pro možnost uložení zvláštních opatření. Závěry městského soudu k otázce možnosti uložení alternativy k zajištění se proto pro posuzovanou věc jeví jako irelevantní.

[10] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[13] Podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je [p]olice oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyboštění anebo o jehož správním vyboštění 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 je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyboštění, zejména tím, že v řízení uvedl nepravdivé údaje o totožnosti, místě pobytu, odmítl tyto údaje uvést anebo vyjádřil úmysl území neopustit nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání.

[14] Podle § 123b odst. 3 věty druhé zákona o pobytu cizinců [p]ři rozhodování o uložení zvláštního opatření policie zkoumá, zda jeho uložením neohrozí výkon správního vyboštění, a přiblíží k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.

[15] Městský soud se v napadeném rozsudku zabýval posouzením podmínky pro zajištění cizince – nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování – v žalobou napadeném rozhodnutí. Shledal přitom, že stěžovatelka nedostatečně odůvodnila, proč nepřistoupila k uložení zvláštního opatření namísto zajištění a její rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné.

K podmínice pro uložení zvláštního opatření – *uložením neobrozí výkon správního vyhoštění* – městský soud pouze zrekapituloval příslušnou část odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.

[16] V obecné rovině lze s městským soudem souhlasit, neboť zákon o pobytu cizinců vychází vskutku ze zájmu na tom, aby invazivní opatření vůči cizinci v souvislosti s řízením o správním vyhoštění byla používána co nejméně. Ověření, že nepostačuje uložení zvláštních opatření za účelem vycestování, je jednou ze zákonných podmínek pro aplikaci zajištění podle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[17] K ukládání zvláštních opatření za účelem vycestování namísto zajištění se Nejvyšší správní soud vyslovil např. v rozsudku ze dne 12. 10. 2016, čj. 10 Azs 102/2016-56, v němž s odkazem na svou dřívější judikaturu uvedl, že uložení mírnějšího opatření je vázáno na předpoklad, že cizinec bude schopen plnit povinnosti z toho plynoucí, a zároveň neexistuje důvodná obava, že by byl uložení zvláštního opatření ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Nesplnění jednoho nebo druhého předpokladu je zcela samostatným důvodem pro závěr, že nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování podle § 123b zákona o pobytu cizinců (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2014, čj. 3 As 104/2013-28). Zákon tak zohledňuje zájem na tom, aby přijatá opatření byla skutečně účinná. Požadavek na aplikaci mírnějších prostředků proto nelze vykládat tak, že policie je povinna nejdříve přistoupit k uložení zvláštního opatření a teprve až v případě neúspěchu cizince zajistit (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2011, čj. 5 As 59/2011-64). Tento postup by byl neúčelný v případech důvodného podezření policie o nebezpečí, že by výkon (případného) rozhodnutí o vyhoštění mohl být ztěžován či mařen ve smyslu § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Pokud tedy existuje nebezpečí ve výše uvedeném smyslu, nelze k uložení zvláštního opatření přistoupit (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2013, čj. 9 As 52/2013-34).

[18] V souzeném případě stěžovatelka nepřistoupila k uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, protože dospěla k závěru, že „*z prokázaného jednání by mírnější donucovací opatření nebyla účinná a uložení zvláštních opatření za účelem vycestování podle § 123b zák. č. 326/1999 Sb. je z hlediska jednání účastníka správního řízení nedostačující. Po zhodnocení Vašeho dosavadního chování, dospěl správní orgán k závěru, že zde existuje důvodná obava, že výkon správního vyhoštění bude z Vaší strany zmařen, neboť během pobytu na území jste se dopustil celé řady jednání, jež svou povahou lze považovat za jednání závažné (pobyt na území bez víza a cestovního dokladu, prokázání se padělaným cestovním dokladem, neoprávněná podnikatelská činnost) negativně zasahujících do zájmů chráněných zákonem.*“ Dále podrobně vylíčila, proč zvláštní opatření neuložila. Stěžovatelka se rovněž vyjádřila k žalobcově stálé adrese na území České republiky a k možnosti jeho známých složit za něj finanční záruku. Tyto okolnosti však neměly vliv na závěr, podle kterého by uložení zvláštního opatření za účelem vycestování bylo neúčelné i nemožné.

[19] Z citované judikatury plyne, že se městský soud měl, při vypořádání žalobní námítky, podle které stěžovatelka v žalobou napadeném rozhodnutí nepřihlédla k tomu, že žalobce disponuje peněžními prostředky na vycestování, resp. si je může bez problémů opatřit, nejprve zabývat tím, zda stěžovatelkou uváděné důvody, pro které dospěla k závěru o neúčelnosti a nemožnosti uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, opravdu mohly zamezit uložení tohoto opatření a tím naplnit podmínku pro zajištění žalobce. Případný závěr, že skutkové okolnosti opravdu vylučovaly uložení zvláštního opatření, protože jeho uložení by byl ohrožen výkon správního vyhoštění, by vedl ke splnění jedné z podmínek pro zajištění žalobce podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Městský soud však toto posouzení neprovedl.

VI. Závěr a náklady řízení

[20] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud opodstatněně kasační stížnosti vyhověl, napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 8. srpna 2017

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu