



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **D. M. N.**, zast. JUDr. Ing. Jakubem Backou, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 3. 2018, č. j. KRPA-92849-12/ČJ-2018-000022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2018, č. j. 1 A 21/2018 - 34,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Ustanovenému zástupci žalobce JUDr. Ing. Jakubu Backovi, advokátu se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování ve výši **4 114 Kč**. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalované.

[2] Rozhodnutím žalované byl stěžovatel podle § 124b 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“), zajištěn za účelem vycestování. Doba zajištění byla stanovena na 30 dnů ode dne omezení osobní svobody.

[3] Zajištění na základě napadeného rozhodnutí bylo ukončeno dne 21. 3. 2018, jelikož byl stěžovatel přezajištěn na základě zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném pro projednávanou věc. Dle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců v případě, že je zajištění cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, soud řízení o žalobě zastaví.

[4] Městský soud soudní řízení nezastavil a žalobu věcně přezkoumal. V souladu s názorem Nejvyššího správního soudu uvedeným v rozsudku ze dne 29. 11. 2017, č. j. 6 Azs 320/2017 - 27, dospěl k závěru, že § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců je v rozporu s právem Evropské unie.

[5] Stěžovateli přisvědčil v tom, že uložení zvláštních opatření dle § 123b a 123c zákona o pobytu cizinců má obecně přednost před zajištěním cizince. Aby mohlo být některé ze zvláštních opatření uloženo, musí však být splněny určité předpoklady. V první řadě musí být cizinec vůbec schopen splnit povinnosti plynoucí ze zvláštního opatření. Dále se předpokládá, že cizinec bude při realizaci tohoto opatření se správními orgány spolupracovat a případnému výkonu správního vyhoštění či vycestování se nebude vyhýbat. Pokud zde existují skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec bude případný výkon správního vyhoštění či vycestování mařit, nelze dle § 123b odst. 3 zákona o pobytu cizinců přistoupit ke zvláštnímu opatření za účelem vycestování cizince (viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2016, č. j. 10 Azs 102/2016 - 56, body 35-43).

[6] V projednávané věci správní orgány dostaly své povinnosti zvážit zejména osobní, majetkové a rodinné poměry stěžovatele, jeho dosavadní chování a respektování veřejnoprávních povinností, včetně charakteru porušení těchto povinností.

[7] Stěžovatel se pohyboval na území ČR neoprávněně, v minulosti nedodržel právní předpisy (v roce 2012 byl odsouzen k trestu odnětí svobody v délce trvání dvou let za nedovolenou výrobu a držení psychotropních látek a jedů) a bylo důvodné nebezpečí, že by mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR a nevyužít dobrovolné repatriace. Při podání vysvětlení stěžovatel neuvedl žádné další relevantní okolnosti, které by měla žalovaná vzít v potaz.

[8] K jednotlivým opatřením soud uvedl, že ačkoliv měl stěžovatel stálou adresu, neměl poštovní schránku, což nepochybně ztěžuje vzájemnou komunikaci. Navíc zde byly důvodné obavy, že se na dané adrese nebude zdržovat, neboť věděl, že pobývá na území ČR neoprávněně, a po pravomocném skončení řízení ve věci mezinárodní ochrany nevycestoval. Ze stejných důvodů jeho osobnost neposkytovala ani záruku, že by plnil povinnost osobně se hlásit na policii. Ve vztahu k případnému složení finanční záruky je nutno konstatovat, že sám stěžovatel vypověděl, že finanční prostředky na složení finanční záruky ani na vycestování nemá. Z povahy věci tedy žalovaná nemohla toto zvláštní opatření uložit.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[9] Stěžovatel napadl v záhlaví označený rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou opírá dle svých slov o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Domnívá se, že městský soud nesprávně posoudil využitelnost zvláštních opatření ve smyslu § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců.

[10] Nelegální pobyt na území ČR nemůže být důvodem pro vyloučení aplikace zvláštních opatření, protože by fakticky nemohla být nikdy aplikována (viz rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2017, č. j. 5 Azs 294/2016 - 18). Samotné naplnění podmínek § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců v naprosté většině případů totiž nutně zahrnuje nelegální pobyt na území České republiky, přičemž každý nelegální pobyt je nutně vyvolán nerespektováním povinnosti opustit území ČR po skončení některého pobytového titulu.

[11] Soud provedl paušalizovaný závěr a aproboval zjednodušený přístup žalované, která vyloučila aplikaci zvláštních opatření pouze z toho důvodu, že stěžovatel po skončení řízení o mezinárodní ochraně dobrovolně nevycestoval. Zvláštní opatření byla do zákona zavedena implementací čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících

státních příslušníků třetích zemí (dále též „návrátová směrnice“), k níž byly členské státy povinny přistoupit nejpozději do 24. 12. 2010. Po tomto datu musí být příslušný právní předpis vykládán vždy v souladu se smyslem, cíli a požadavky návratové směrnice (viz rozsudky NSS ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011 - 51 a ze dne 28. 3. 2012, č. j. 3 As 30/2011 - 57).

[12] V rozsudku sp. zn. 1 As 132/2011 NSS uvedl, že „[c]íl právní úpravy zvláštních opatření za účelem vycestování vyplývá ze stěžovatelem zmiňované důvodové zprávy Komise ke předkládanému návrhu směrnice, podle níž navrhovaná právní úprava usiluje o omezení používání předběžné vazby a o jeho spojení se zásadou přiměřenosti. Předběžná vazba se použije pouze tehdy, jestliže to je nezbytné k zabránění vzniku nebezpečí skrývání se před spravedlností a jestliže uplatnění méně závažných donucovacích opatření není dostatečně účinné“ [srov. návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných normách a postupech v členských státech při vrácení nelegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí ze dne 1. 9. 2005, č. KOM(2005) 391 v konečném znění, dostupná na <http://www.europarl.europa.eu>]. Také v preambuli návratové směrnice je uvedeno, že využití institutu zajištění za účelem vyhoštění by mělo být omezeno a mělo by podléhat zásadě proporcionality, resp. účinnosti, pokud jde o použité prostředky a sledované cíle. Zajištění je odůvodněné pouze pro přípravu navrácení či pro výkon vyhoštění a pouze v případě, že by uplatnění mírnějších donucovacích opatření nebylo dostatečně účinné (srov. body 13 a 16 preambule). Podle Soudního dvora Evropské unie návratová směrnice zavádí přesný postup, který mají členské státy použít při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, a stanoví pořadí jednotlivých po sobě jdoucích fází, které tento postup zahrnuje. Realizace vyhoštění musí být prováděna prostřednictvím co nejmírnějších donucovacích opatření. Pouze v případě, že výkon rozhodnutí o navrácení formou vyhoštění může být s ohledem na posouzení každé konkrétní situace obzvláště jedním dotčené osoby, může být cizinec zbaven svobody zajištěním (srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 28. 4. 2011, ve věci C-61/11 PPU Hassen El Dridi, alias Karim Soufi, body 34 a 39, dostupný na <http://eur-lex.europa.eu>). Je tedy zřejmé, že smyslem zmiňované právní úpravy (čl. 15 odst. 1 návratové směrnice a zavedení tzv. zvláštních opatření do zákona o pobytu cizinců) byla snaha o minimalizaci omezování osobní svobody v případě zajištění cizinců za účelem vyhoštění zahrnutím povinnosti správního orgánu provést úvahu o možnosti aplikace mírnějších opatření před tím, než přistoupí k samotnému zajištění cizince“.

[13] Nejvyšší správní soud po předložení věci rozšířenému senátu odmítl v rozsudku ze dne 28. 2. 2016, č. j. 5 Azs 20/2016, dosud rozšířenou praxi správních orgánů, dle níž v případě, že cizinec již z území ČR po pravomocném rozhodnutí o vyhoštění nevycestoval, je fakticky vyloučena možnost uložení zvláštních opatření, a to právě pro rozpor s cíli a smyslem návratové směrnice.

[14] Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soud k dalšímu řízení.

[15] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Soud z úřední činnosti zjistil (sdělení Ministerstva vnitra ze dne 21. 6. 2018, zal. na č. 1. 15 soudního spisu NSS, sdělení žalované ze dne 21. 6. 2018, zal. na č. 1. 17 soudního spisu NSS), že dne 4. 5. 2018 bylo zajištění stěžovatele ukončeno.

[18] Výklad § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců nebyl ve vztahu ke kasačnímu přezkumu jasný. Usnesením ze dne 23. 11. 2017, č. j. 10 Azs 252/2017 - 43, byla Soudnímu dvoru Evropské unie Nejvyšším správním soudem předložena předběžná otázka, zda výklad čl. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU (Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 96) ve spojení s čl. 6 a čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie brání takové vnitrostátní právní úpravě, která znemožňuje Nejvyššímu správnímu soudu přezkoumat soudní rozhodnutí ve věcech zajištění cizince poté, co je cizinec ze zajištění propuštěn.

[19] Dne 7. 12. 2017 byl skupinou senátorů podán návrh dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky na zrušení § 169r odst. 1 písm. i) a § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zákona o azylu.

[20] Z tohoto důvodu předsedkyně senátu rozhodla podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. o přerušení řízení v projednávané věci do doby vydání rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o předložené předběžné otázce či vydání rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu na zrušení daných ustanovení včetně § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců (viz usnesení ze dne 11. 7. 2018, č. j. 9 Azs 181/2018 - 20).

[21] Ústavní soud nálezem ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, rozhodl, že se § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů. Usnesením ze dne 11. 12. 2018, č. j. 9 Azs 181/2018 - 22, proto předsedkyně senátu rozhodla o pokračování v řízení.

[22] NSS přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[23] Stěžovatel podřadil důvody pro podání kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti je však zřejmé, že byla podána z důvodu podle písm. a) uvedeného ustanovení, neboť stěžovatel brojí proti nesprávnému posouzení možné aplikace mírnějších opatření. Jeho obsáhlá kasační stížnost fakticky uvádí jedinou námitku, a to nesprávné vyloučení aplikace zvláštních opatření ve smyslu § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců pouze z důvodu jeho nelegálního pobytu po ukončení řízení o mezinárodní ochraně, což je v rozporu se smyslem a cíli návratové směrnice.

[24] Tato námitka nemá oporu v napadeném rozsudku ani v rozhodnutí žalované.

[25] Osobnost stěžovatele byla posuzována dostatečně. Nerespektování právních předpisů ČR nebylo dovozováno toliko z nelegálního pobytu stěžovatele po ukončení řízení o mezinárodní ochraně, ale zejména z jeho vyjádření, že ČR opustit nechce, z jeho pobytové minulosti (stěžovatel požádal o mezinárodní ochranu až po 14 letech nelegálního pobytu) i z jeho trestní minulosti (stěžovatel byl v roce 2012 odsouzen k trestu odnětí svobody v délce trvání 2 let za nedovolenou výrobu a držení psychotropních látek a jedů). Nemožnost složení peněžních prostředků [§ 123b odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců] byla dovozena ze samotné výpovědi stěžovatele, že žádné finanční prostředky nemá (viz protokol ze dne 11. 3. 2018, zal. ve správním spisu). S ohledem na skutečnost, že stěžovatel měl stálou adresu, avšak nikoli označenou poštovní schránku, správní orgány dovodily, že komunikace se správními orgány by byla více než obtížná. Dále dle vlastní výpovědi na území ČR vykonával neoprávněně výdělečnou činnost (různé práce, překládání zboží, aniž by byl držitelem pracovního povolení). Proto žalovaná i městský soud vyhodnotily, že osoba stěžovatele neskýtá žádné záruky, že bude podmínky zvláštního opatření dle § 123c zákona o pobytu cizinců dodržovat.

[26] Z obsahu spisového materiálu je také zřejmé, že stěžovateli ve vycestování z ČR a návratu do vlasti kromě nedostatku finančních prostředků nic nebrání. Stěžovatel vypověděl, že zde nemá žádné osobní, majetkové ani rodinné vazby a v zemi původu mu nic nehrozí (viz protokol ze dne 11. 3. 2018, zal. ve správním spisu).

[27] Je tedy zcela zřejmé, že stěžovatel na území ČR dlouhodobě neplnil své zákonné povinnosti. Není proto žádný důvod předpokládat, že by své jednání ze dne na den změnil a respektoval zvláštní opatření dle zákona o pobytu cizinců.

[28] Námitka, dle které správní orgány ani soud nevyhodnotily konkrétní situaci stěžovatele, je zcela obecná. Z odstavců [25] a [26] tohoto rozsudku vyplývá, že v projednávané věci byly posuzovány osobní, majetkové i rodinné poměry stěžovatele, jakož i jeho dosavadní chování ve vztahu k respektování právních předpisů ČR. Stěžovatel soudu nadto žádným způsobem neobjasnil, které konkrétní okolnosti žalovaná a soud při svém posouzení opomenuly.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[30] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterých, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, která by jinak měla právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[31] Stěžovateli byl městským soudem ustanoven zástupce Mgr. Ing. Jakub Backa, a to usnesením ze dne 19. 3. 2018, č. j. 1 A 21/2018- 17. Podle § 35 odst. 9 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., zástupci stěžovatele, který mu byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát.

[32] Ustanovený zástupce učinil v řízení před Nejvyšším správním soudem celkem jeden úkon právní služby, kterým je jedno písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „advokátní tarif“)] spočívající v sepsání kasační stížnosti. Za jeden úkon právní služby zástupci stěžovatele náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Náhrada nákladů řízení se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Ustanovený zástupce je plátcem DPH, proto mu výše odměny byla navýšena o 714 Kč. Zástupci stěžovatele se tedy přiznává odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v celkové výši 4 114 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 17. ledna 2019

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu