



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **A. S.**, zast. Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 6, Ostrava, proti žalovanému: **Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort**, se sídlem Kounicova 24, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2018, čj. KRPB-139975-14/ČJ-2018-060022/SVZ, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 8. 2018, čj. 32 A 41/2018-31,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV.** Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Ladislavu Bártovi, advokátovi, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů ve výši **3 400 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalobce se u Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný rozhodl o zajištění žalobce na dobu 30 dnů za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále „zákon o pobytu cizinců“). Důvodem zajištění bylo, že se žalobce při kontrole policejní hlídkou 17. 6. 2018 při ztotožnění identifikoval padělaným dokladem Rumunské republiky. Po výzvě k předložení jiného dokladu se následně identifikoval cestovním pasem Moldavské republiky. Ve správním řízení žalobce uvedl, že do České republiky přicestoval

16. 6. 2018, tedy den před provedenou policejní kontrolou, za účelem práce. Povolení k práci neměl, falešný doklad Rumunské republiky si nechal za úplatu zhotovit před svým odjezdem z Moldavska. Žalovaný rozhodl 20. 6. 2018 o vyhoštění žalobce, téhož dne vydal zároveň napadené rozhodnutí o zajištění. Zajištění později prodloužil rozhodnutím ze dne 9. 7. 2018, čj. KRPB-139975-36/ČJ-2018-060022/SVZ, na dalších 60 dnů a rozhodnutím ze dne 7. 9. 2018, čj. KRPB-139975-53/ČJ-2018-060022/SVZ, na dalších 40 dnů, tedy do 24. 10. 2018, přičemž ze zajištění byl žalobce puštěn 18. 9. 2018, kdy došlo k realizaci jeho správního vyhoštění.

[2] Žalobce u krajského soudu namítal, že žalovaný nedostatečně a nesprávně vyhodnotil možnost uložení zvláštních opatření podle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců, které by pro účely správního vyhoštění v případě žalobce stačily. Krajský soud se s žalobcovými námitkami neztotožnil a v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl jako nedůvodnou. Přisvědčil závěru, že uložení mírnějších opatření by u stěžovatele nebylo účinné.

## II. Obsah kasační stížnosti

[3] Proti výroku I. rozsudku krajského soudu o zamítnutí žaloby podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Opětovně uvedl, že žalovaný nesprávně a nedostatečně posoudil možnost uložení zvláštních opatření podle § 123b a § 123c zákona o pobytu cizinců a stěžovatele zajistil, aniž důkladně zvážil jeho situaci. Rozhodnutí o zajištění založil pouze na skutečnosti, že se stěžovatel prokázal padělaným rumunským dokladem. Rovněž soud v úvaze o nutnosti zajištění stěžovatele kvůli údajné neúčelnosti uložení zvláštních opatření vycházel takřka výlučně z toho, že se stěžovatel prokázal padělaným dokladem, aniž by zvážil individuální okolnosti případu. V žádném případě však nelze připustit paušalizované rozhodování při rozhodování o zajišťování cizinců, přičemž takovou praxi žalovaného odmítl i Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 2. 2016, čj. 5 Azs 20/2016-38. Rozhodnutí žalovaného tak bylo paušalizované a neindividualizované, pokud neuvážil například skutečnost, že stěžovatel v průběhu správního řízení s žalovaným spolupracoval a dával najevo, že nehodlá průběh svého správního vyhoštění nijak mařit, že na území České republiky pobýval s padělaným dokladem zanedbatelnou dobu a že v trestním řízení přijal udělený trest. Nelze připustit, aby o zajištění bylo rozhodnuto jen pro pouhé využití padělaného dokladu.

[4] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

## III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] Nejvyšší správní soud po přezkoumání formálních náležitostí kasační stížnosti shledal, že je podána řádně a včas, neboť byla podána v zákonné lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku [§ 106 odst. 2 zákona č. 150/2002, soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)] oprávněnou osobou, jelikož stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Podle Nejvyššího správního soudu neexistují překážky, které by bránily projednání věci. K tomu je nutno dodat, že Nejvyšší správní soud řízení nezastavil ve smyslu § 49a odst. 9 zákona o azylu, neboť toto ustanovení bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17, a to dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů 10. 12. 2018, č. 16/2019 Sb.

[6] Zdejší soud následně přezkoumal napadený rozsudek v mezích kasační stížnost a v ní uplatněných důvodů. Neshledal přitom žádné vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[8] Předmětem přezkumu krajského soudu bylo rozhodnutí o zajištění stěžovatele za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení je policie „oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení 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 je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, 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.“

[9] V projednávané věci je sporné, zda namísto zajištění stěžovatele nepostačovalo uložení zvláštního opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců, kterým může být povinnost oznámit policii adresu místa pobytu a zdržovat se tam, složení finanční záruky nebo povinnost osobně se hlásit na policii. Ustanovení § 123c dále upravuje pravidla finanční záruky.

[10] Nejvyšší správní soud již v minulosti judikoval, že správní orgán musí před rozhodnutím o zajištění cizince vždy zvážit, zda nelze zajistit výkon správního vyhoštění mírnějšími prostředky, kterými jsou právě zvláštní opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců. K tomu je třeba upozornit na skutečnost, že zákon o pobytu cizinců v tomto rozsahu transponuje čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES, ze dne 16. 12. 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále „návratová směrnice“), podle kterého nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 28. 4. 2011, Hassen El Dridi, věc C-61/11, jehož se stěžovatel v kasační stížnosti dovolává, pak k návratové směrnici zmiňuje požadavek, aby členské státy uskutečňovaly vyhoštění prostřednictvím co nejmírnějších donucovacích opatření.

[11] Výše uvedené nicméně neznamená, že by bylo třeba nejprve uložit zvláštní opatření a k zajištění přistoupit teprve tehdy, pokud by nebylo účinné. Jestliže nelze předpokládat, že cizinec bude schopen plnit povinnosti plynoucí ze zvláštního opatření, nebo existuje-li důvodná obava, že by byl jeho uložení ohrožen výkon správního vyhoštění, je jeho zajištění namísto (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2011, čj. 7 As 76/2011-50, ze dne 16. 11. 2011, čj. 5 As 59/2011-64, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 2. 2017, čj. 5 Azs 20/2016-38, č. 3559/2017 Sb. NSS).

[12] Stěžovatelova námitka spočívající v tom, že pouhé předložení falešného dokladu při policejní kontrole nemůže samo o sobě založit důvod pro zajištění za účelem správního vyhoštění, byla v judikatuře Nejvyššího správního soudu už opakovaně vypořádána. V rozsudku ze dne 6. 9. 2017, čj. 9 Azs 218/2017-24, uvedl zdejší soud následující: „Nejvyšší správní soud přisvědčil závěru, že důvěra ve stěžovatele byla natolik oslabena, že by uložení zvláštního opatření nebylo účinné. Stěžovatel se prokázal pod falešnou identitou občana Bulharska, aby navodil dojem, že v České republice není nelegálně a může zde pracovat, čímž úmyslně a závažným způsobem porušoval zdejší právní předpisy. Žalovaný měl dobrý důvod domnívat se, že pokud by k tomu měl stěžovatel příležitost, opětovně by svoji identitu změnil nebo by podnikl jiné kroky k tomu, aby unikl ze zorného pole státních orgánů a pokračoval ve svém nelegálním pobytu na území České republiky, čímž by bylo správní vyhoštění zmařeno.“ Obdobně v rozsudku ze dne 12. 10. 2016, čj. 10 Azs 102/2016-56, Nejvyšší správní soud vyslovil: „Stěžovatel tímto činem naplnil též skutkovou podstatu trestného činu padělání a pozměnění veřejné listiny dle ustanovení § 348 trestního zákoníku. Lze přisvědčit žalované, že tímto závažným jednáním byla důvěryhodnost a spolehlivost stěžovatele oslabena. Žalovaná ve svém rozhodnutí dostatečně jasně uvedla, že stěžovatel se tímto jednáním dopustil celé řady protiprávních činů, pokud se padělaným dokladem vydával za občana Bulharska, tedy členského státu EU [...].“

*Městský soud v odůvodnění svého rozsudku dále zdůraznil úmysl stěžovatel prokazovat se padělaným cestovním dokladem a účelovost jeho jednání. Nejvyšší správní soud s odůvodněním městského soudu i žalované soublasí a námitku posoudil jako nedůvodnou. “V rozsudku ze dne 27. 9. 2017, čj. 10 Azs 161/2017-21, uvedl zdejší soud, že „[j]e nepochybné, že stěžovatel si opatřil falešné doklady, aby se vyhnul povinností spojeným s legalizací pobytu na území ČR, ale hlavně aby mohl pobývat a pracovat v ČR, k čemuž ho dle jeho výpovědi vedly zejména finanční důvody. Jinými slovy za tímto účelem neváhal porušit zákony. Teprve poté, co se mu nepodařilo falešné doklady účinně při pobytové kontrole použít a vyvstaly důvodné pochybnosti o pravosti jeho identity, resp. jím předložených dokladů, odhalil stěžovatel svou pravou identitu. Není ani pravda, že žalovaná uplatnila ve vztahu ke stěžovateli jakýsi automatismus, pokud jej zajistila „jen“ proto, že se prokazoval falešnými doklady. Z výše shrnutého obsahu rozhodnutí žalované jasně vyplývá, že prokazování se falešnými doklady bylo jedním z důvodů rozhodnutí o správním vyhoštění [§ 119 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona o pobytu cizinců], nikoliv důvodem pro zajištění za účelem správního vyhoštění. Skutečným důvodem zajištění bylo to, že ve stěžovatelově případě nepostačovalo uložit zvláštní opatření za účelem vycestování. Jak žalovaná totiž správně uvedla, uložit zvláštní opatření zde nebylo ani možné, neboť stěžovatel nesplnil ani jednu ze zákonných podmínek jejich uložení.“ Odkázat je přitom třeba rovněž i na rozsudek ze dne 14. 12. 2017, čj. 2 Azs 237/2017-20, o jehož závěry krajský soud v nyní posuzovaném případě opřel své odůvodnění. V něm Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[j]iž samotná okolnost, že cizinec užije při prokazování totožnosti padělaný či pozměněný doklad totožnosti některého z členských států EU umožňující mu za běžných okolností vystupovat pod nepravou identitou (příp. je u něho takový doklad nalezen, aniž by cizinec dokázal osvědčit, že jej neholdal jakkoli užít), je totiž obvykle velmi silným signálem toho, že cizinec je připraven závažně porušovat pravidla České republiky regulující pobyt cizinců. [...] Proto již samotná možnost jeho užítí (a zpravidla tedy i jen prosté držení takových falešných dokladů při sobě) je za běžných okolností dostatečným důvodem k důkladnému zvažování, zda cizince zajistit – v opačném případě totiž není vůbec vyloučeno, že cizinec, který si již jednou byl schopen opatřit falešný doklad, si opatří další falešný doklad a opět se vzdálí dosahu orgánů dohlížejících na dodržování cizineckého práva.“ Výše citované závěry lze přitom plně aplikovat i v rámci posouzení nyní projednávané věci.*

[13] Žalovaný v případě zajištění stěžovatele postupoval v souladu s výše uvedenými závěry. S ohledem na shora citovanou konstantní judikaturu zdejšího soudu lze rovněž i v tomto případě přisvědčit tomu, že důvěra ve stěžovatele byla natolik oslabena, že by uložení zvláštního opatření nebylo účinné. Stěžovatel úmyslně a závažným způsobem porušil zdejší právní předpisy tím, že se prokazoval pod falešnou identitou občana Rumunska, aby navodil dojem, že v České republice není nelegálně a může zde pracovat. Tato skutečnost sama o sobě vzbuzuje důvodnou obavu, zdali by se stěžovatel nepokoušel správnímu vyhoštění vyhnout, pokud by nebyl zajištěn.

[14] Stěžovatel se mýlí ve svém názoru, že žalovaný rozhodl o jeho zajištění pouze na základě toho, že měl padělané a pozměněné doklady, a nepřihlédl k individuálním okolnostem jeho věci. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný kladl důraz na to, že stěžovatelovo jednání bylo úmyslné a bylo vedeno snahou o nelegální pobyt a výkon práce na území České republiky. Vzal také v potaz jeho osobní situaci, zejména fakt, že nedisponuje penězi na složení finanční záruky anebo obstarání si vlastního ubytování. Je pravda, že prokazování se padělanými doklady bylo pro vyloučení možnosti užít zvláštní opatření stěžejní. To však není projevem namítaného „automatismu“ rozhodování žalovaného spočívajícího v nedostatečném posouzení stěžovatelovy věci, ale toho, že se jedná o natolik závažné porušení právních předpisů, že značně zužuje prostor pro uložení zvláštního opatření. V souhrnu s dalšími popsányi okolnostmi byl takový postup zcela vyloučen (k obdobným závěrům ostatně Nejvyšší správní soud již v minulosti dospěl, např. ve výše citovaném rozsudku sp. zn. 10 Azs 102/2016 nebo v rozsudku ze dne 15. 8. 2016, čj. 8 Azs 43/2016-23).

[15] Dále se nelze ztotožnit ani se stěžovatelovou argumentací založenou na tom, že v průběhu správního řízení s žalovaným dobrovolně spolupracoval a poskytl mu součinnost, a proto vůči němu mělo být užito mírnějších zvláštních opatření. Je zjevné, že k této „dobrovolné

pokračování

spolupráci“ byl stěžovatel donucen až poté, co se neúspěšně prokázal zfalšovaným identifikačním dokladem a policisté jej vyzvali k předložení jiného dokladu. Stěžovatel navíc zdůrazňuje pouze *subjektivní* složku uvážení uložení zvláštních opatření, tj. jeho možnost a ochotu se těmito opatřeními řídit. Nelze přitom zapomínat, že aplikace zvláštních opatření je vázána na předpoklad, že cizinec bude se státními orgány spolupracovat a že neexistuje důvodná obava, že by se případnému výkonu správního vyhoštění vyhýbal (*objektivní* složka). Právě objektivní složka uložení zvláštních opatření nebyla podle žalovaného ve stěžovatelově případě dána, neboť se jejich uložení jeví jako neúčelné a nedostačující z obavy, že se stěžovatel bude v České republice skrývat, a tím mařit výkon úředního rozhodnutí. Zároveň tvrzená „zanedbatelná doba“, po kterou stěžovatel v České republice neoprávněně pobýval, nemůže založit důvod pro nutnost užití zvláštních opatření namísto zajištění. Skutečnost, že stěžovatel v zemi neoprávněně pobýval pouhý 1 den, není nijak relevantní při úvaze o možnosti uložení zvláštních opatření anebo nutnosti jeho zajištění, neboť účelem těchto institutů není posouzení závažnosti skutku, pro který má být cizinec vyhoštěn, ale zabezpečení, že zemi skutečně opustí. Nadto lze dodat, že včasné odhalení stěžovatele policejní kontrolou v žádném případě nebylo jeho vlastním přičiněním. Stěžovatel sám měl v úmyslu v zemi pobývat po delší dobu, a bez platného povolení zde i vykonávat práci za účelem zisku po dobu 3 měsíců.

[16] Nejvyšší správní soud tedy na základě výše vysloveného neshledal, že by řízení před žalovaným bylo zatíženo vadami, pro které by krajský soud musel napadení rozhodnutí zrušit *ex officio*. Na základě posouzení všech okolností dané věci nepovažuje zdejší soud zajištění stěžovatele za nedůvodné či nadbytečné. Žalovaný dostatečně posoudil možnost (v objektivním smyslu) užití mírnějších opatření a shledal, že jejich aplikace nebyla z výše uvedených důvodů na místě. Vycházel přitom ze všech pro věc podstatných skutečností, jež mají oporu ve správním spisu.

[17] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že napadené rozhodnutí není ani v rozporu s návratovou směrnicí. Požadavek čl. 15, aby bylo k zajištění cizince přistoupeno pouze tehdy, kdy není možné účinně využít mírnějších opatření, byl v projednávané věci zohledněn.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[18] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, jíž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[20] Odměna zástupce stěžovatele Mgr. Ladislava Bárty, advokáta, který byl stěžovateli k jeho žádosti ustanoven v řízení před krajským soudem (a na základě § 35 odst. 9 *in fine* s. ř. s. jej tedy zastupuje i v řízení o kasační stížnosti), byla stanovena za jeden úkon právní služby spočívající v podání kasační stížnosti (včetně jejího doplnění) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Zástupci stěžovatele tak náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Vedle toho má zástupce stěžovatele též právo na náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Podle informací z Administrativního registru ekonomických subjektů (ARES) není zástupce stěžovatele plátcem DPH. Celkem tedy zástupci stěžovatele náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 3 400 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního

soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení. Náklady právního zastoupení stěžovatele nese stát.

**P o u ě n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 15. května 2019

JUDr. Miloslav Výborný  
předseda senátu

v zastoupení  
JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.  
předseda senátu