ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **C. H. N.,** zastoupený JUDr. Ing. Jakubem Backou, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalovanému: **Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy,** se sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2018, č. j. KRPA-233312-22/ČJ-2018-000022, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 8. 2018, č. j. 2 A 69/2018 – 35,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Ustanovenému zástupci JUDr. Ing. Jakubu Backovi, advokátovi se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, **se přiznává** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši **8228 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozsudkem ze dne 17. 8. 2018, č. j. 2 A 69/2018 – 35, Městský soud v Praze (dále jen „napadený rozsudek“ a „městský soud“) zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2018, č. j. KRPA 233312-22/ČJ-2018-000022 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo rozhodnuto o zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České

republiky (dále „zákon o pobytu cizinců“), s tím, že doba zajištění byla stanovena na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody.

[2] Městský soud svůj rozsudek odůvodnil tím, že veškeré zákonem stanovené podmínky pro zajištění cizince za účelem správního vyhoštění byly splněny. Především uvedl, že vzhledem k předešlému jednání žalobce, jenž dříve vystupoval pod jinou identitou, je splněna podmínka, že uložení zvláštního opatření za účelem vycestování nepostačuje, jelikož je nebezpečí, že by mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Městský soud dále podotkl, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal s důvody, proč nelze uložit zvláštní opatření a uzavřel, že se se závěrem žalovaného ztotožňuje, jelikož žalobce s ohledem na jeho individuální okolnosti neposkytoval dostatečnou záruku umožňující uplatnění zvláštního opatření za účelem vycestování. Městský soud také s odkazem na konkrétní důvody odmítl jako nedůvodnou námitku žalobce, že by se žalovaný rozhodl neuložit zvláštní opatření pouze kvůli jeho dlouhodobému nelegálnímu pobytu. Nepřisvědčil ani námitce, že napadené rozhodnutí vychází ze skutečností, které nemají oporu ve spise. U tvrzení, že se žalobce prokazoval padělaným polským dokladem, se jedná o písařskou chybu, což je však bez vlivu na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť rozhodovací důvody na tom nestojí. Městský soud uzavřel, že mírnější donucovací opatření by s ohledem na jednání žalobce nebyla účinná.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti napadenému rozsudku podal v zákonné lhůtě kasační stížnost, již opírá o § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatel namítá, že závěr o nemožnosti aplikace zvláštních opatření je nesprávný, jelikož tak fakticky připouští výklad, že poté, co skončilo řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, již není možné aplikovat institut zvláštního opatření za účelem vycestování cizince z území. Nelegální pobyt podle stěžovatele není dostatečným důvodem pro naprostou ztrátu důvěry vůči cizinci, o jehož zajištění je rozhodováno, neboť každý nelegální pobyt znamená nerespektování povinnosti opustit území České republiky po skončení pobytového titulu. Stěžovatel dále uvádí, že při rozhodování o zajištění je nutné dbát zásady přiměřenosti a minimalizovat omezování osobní svobody uvážením o možnosti aplikovat před zajištěním primárně mírnější opatření. Stěžovatel byl zajištěn, dokonce aniž se dopustil závažného protiprávního jednání na úrovni nerespektování rozhodnutí o vyhoštění.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s., přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[7] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Předmětem kasační stížnosti je otázka, zda mělo být stěžovateli uloženo některé ze zvláštních opatření jakožto mírnější prostředek za účelem vycestování, než kterým je rozhodnutí o zajištění žalovaného.

[9] Podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců „*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.*“

[10] Podle § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců *je zvláštním opatřením za účelem vycestování cizince z území (dále jen „zvláštní opatření za účelem vycestování“) a) povinnost cizince oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, každou jeho změnu oznámit následující pracovní den policii a ve stanovené době se na adrese místa pobytu zdržovat za účelem provedení pobytové kontroly, b) složení peněžních prostředků ve volně směnitelné měně ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním (dále jen „finanční záruka“) cizincem, kterému je zvláštní opatření za účelem vycestování uloženo; peněžní prostředky za cizince může složit státní občan České republiky nebo cizinec s povoleným dlouhodobým anebo trvalým pobytem na území (dále jen „složitel“), nebo c) povinnost cizince osobně se hlásit policii v době policií stanovené.*

[11] Zajištění představuje mimořádný institut. Podmínky omezování osobní svobody musí být interpretovány restriktivně, aby byla v souvislosti s řízením o správním vyhoštění používána co nejméně invazivní opatření vůči cizinci. Uložení zvláštních opatření proto musí být upřednostněno před zajištěním. Zároveň však uložená zvláštní opatření musí být skutečně účinná. Nejvyšší správní soud dovodil v řadě rozhodnutí, že volba mírnějších opatření, než je zajištění cizince, mezi něž lze řadit také zvláštní opatření za účelem vycestování cizince, je vázána na určité předpoklady. Cizinec musí být schopen splnit povinnosti plynoucí ze zvláštního opatření a zároveň nesmí existovat důvodná obava, že by uložením zvláštního opatření byl ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Předpokládá se, že cizinec bude při realizaci tohoto opatření se správními orgány spolupracovat a případnému výkonu správního vyhoštění se nebude vyhýbat. Pokud zde existují skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec bude výkon správního vyhoštění mařit, nelze dle § 123b odst. 3 zákona o pobytu cizinců přistoupit ke zvláštnímu opatření za účelem vycestování cizince (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 2 Azs 237/2017 - 20, ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 As 104/2013 - 28, ze dne 27. 3. 2014, č. j. 3 As 112/2013 - 24, ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 As 52/2013 - 34 a ze dne 12. 10. 2016, č. j. 10 Azs 102/2016 - 56).

[12] 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 navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (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. Podle rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 28. 4. 2011, *Hassen El Dridi,* věc C-61/11, je pak nutné, aby členské státy uskutečňovaly vyhoštění prostřednictvím co nejmírnějších donucovacích opatření.

[13] Zajištění podle zákona o pobytu cizinců představuje zcela mimořádný institut, neboť pro cizince znamená omezení jeho osobní svobody. Jedná se tak o citelný zásah

do jednoho ze základních práv jednotlivce zaručeného čl. 8 Listiny základních práv a svobod, a jako takový může být přípustný jen za podmínek přísně vymezených nejen zákonem, ale i ústavním pořádkem (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 – 150, rozsudek téhož soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010 – 74, či nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08).

[14] Nejvyšší správní soud proto uvádí, že zajištění cizince za účelem jeho vyhoštění nesmí být automatické a paušálně nelze použití některého ze zvláštních opatření vyloučit. Zákon o pobytu cizinců jednoznačně směřuje k subsidiaritě zajištění, které by mělo být použito pouze tehdy, nepostačuje-li uložení zvláštního opatření za účelem vycestování. Svoji roli v této souvislosti hraje i obecný ústavní požadavek proporcionality zásahů veřejné moci do osobní svobody. Zajištění jako nejzávažnější zásah do svobody cizince je tedy nutné aplikovat pouze tam, kde je ho skutečně třeba (rozsudek ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011 – 51, rozsudku ze dne 15. 7. 2011, č. j. 7 As 76/2011 – 50, rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 4. 2011, *Hassen El Dridi,* věc C-61/11).

[15] Vždy je povinností správního orgánu zvážit zejména osobní, majetkové a rodinné poměry cizince, charakter porušení povinností souvisejících s vyhošťovacím řízením, jeho dosavadní chování a respektování veřejnoprávních povinností stanovených Českou republikou nebo jinými státy EU, včetně charakteru porušení těchto povinností (usnesení ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 - 38, č. 3559/2017 Sb., bod [41]). Správní orgán je v tomto ohledu povinen vždy posuzovat specifické okolnosti každého případu, zohlednit individuální situaci cizince a tyto skutečnosti náležitě promítnout do odůvodnění svého rozhodnutí. Vzhledem k závažnosti zajištění jakožto opatření omezujícího osobní svobodu cizince nemohou nosné důvody rozhodnutí o zajištění spočívat na obecných, paušálních frázích. Správní orgán tudíž musí přezkoumatelným způsobem vyjádřit své úvahy ve vztahu ke konkrétnímu cizinci.

[16] Nejvyšší správní soud tedy v daném případě zkoumal, zda městský soud dospěl ke správnému závěru, že žalovaný dostatečným způsobem odůvodnil, z jakých důvodů nebylo možné aplikovat žádné ze zvláštních opatření, tedy a) povinnost cizince oznámit policii adresu místa pobytu, zdržovat se tam, každou jeho změnu oznámit následující pracovní den policii a ve stanovené době se na adrese místa pobytu zdržovat za účelem provedení pobytové kontroly, b) složení finanční záruky cizincem či c) povinnost cizince osobně se hlásit policii v době policií stanovené.

[17] Stěžovatel podle skutečností vyplývajících ze správního spisu (viz *Protokol o výslechu účastníka správního řízení* ze dne 21. 6. 2018, č. j. KRPA-233312-13/ČJ-2018-000022) uvedl, že v minulosti používal jinou identitu, kterou uvedl při kontrole policií v České Kamenici v roce 2008 a na základě níž posléze požádal o azyl. Stěžovatel vypověděl, že v České republice má družku a syna, se kterými ovšem nebydlí. Družka stěžovatele potvrdila, že spolu nežijí ve společné domácnosti a v místě jejího bydliště se zdržuje pouze sporadicky, tj. jednou měsíčně. Stěžovatel sdělil, že nemá žádný hlášený pobyt a je ubytován v Praze u známého, přičemž odmítl sdělit jeho adresu. Dále stěžovatel odmítl odpovědět na otázku, zda má dostatečné finanční prostředky k pobytu na území a případnému vycestování z území České republiky. Neodpověděl ani na otázku, zda bude respektovat rozhodnutí o správním vyhoštění. Ze správního spisu dále vyplývá, že stěžovatel byl veden v evidenci nežádoucích osob.

[18] Z výše uvedených skutečností je patrné, že by stěžovatel nebyl schopen splnit povinnosti žádného ze zvláštního opatření a existovala by důvodná obava, že by uložením zvláštního opatření byl ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Zvláštní opatření podle písm. a) nelze v případě stěžovatele aplikovat vzhledem k tomu, že neuvedl adresu,

na které se zdržuje či kde je přihlášen k pobytu, přičemž s družkou dlouhodobě nežije. Předpoklad žalovaného, že by se tak stěžovatel mohl pro něj stát nedostupným, je zcela opodstatněný. Stěžovatel zároveň odmítl žalované sdělit, zda disponuje finančními prostředky pro složení finanční záruky a uvedl, že nevlastní žádný majetek. Tím je tedy zjevně vyloučena eventuální aplikace finanční záruky jakožto zvláštního opatření podle písm. b). Ve vztahu k zvláštnímu opatření dle písm. c) dal svým úmyslným jednáním stěžovatel jasně najevo, že by s orgány policie nemusel spolupracovat, a vzbudil důvodnou nedůvěru a obavu, že by mohl opětovně uvádět jinou identitu. Soud se ztotožňuje s názorem městského soudu, že pro uložení zvláštních opatření nebyly naplněny podmínky, neboť by byl ohrožen výkon správního vyhoštění.

[19] Námitka stěžovatele, že žalovaný nedostatečně vyhodnotil skutečnost, že nelegální pobyt není důvodem pro ztrátu důvěry a že je fakticky při nelegálním nevycestování stěžovatele vyloučena možnost uložení zvláštních opatření, je neopodstatněná. Žalovaný se zevrubně zabýval zjištěním a prověřením všech okolností, které je nutné vzít v potaz při rozhodování o aplikaci zvláštních opatření, přičemž důsledně odůvodnil, proč by se zvláštní opatření minulo účinkem. Ztrátu důvěry přitom opřel o skutečnost, že stěžovatel prokazatelně v minulosti uvedl v řízení jinou identitu, na základě níž požádal o azyl. To je samo o sobě již významným indikátorem pro to, že existuje nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

[20] Nejvyšší správní soud proto považuje výše popsané skutečnosti, jež jsou ze správního spisu jasně patrné a žalovaný je znal a zohlednil, za nepochybně relevantní pro rozhodnutí o zajištění. Žalovaný tak k zajištění stěžovatele přistoupil na základě objektivních okolností spočívajících v jeho předchozím jednání, přičemž tyto individuální okolnosti v případě stěžovatele plně odpovídají judikatorním požadavkům na výjimečnost institutu zajištění, namísto uložení mírnějších opatření (viz již výše uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Městský soud proto nepochybil, shledal-li shodně s žalovaným aplikaci institutu zajištění dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců přiměřenou.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, 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 nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[21] Nejvyšší správní soud ustanovenému zástupci přiznal odměnu za zastupování (§ 35 odst. 9 s. ř. s.). Jde o odměnu za 2 úkony právní služby (kasační stížnost, doložená porada s klientem přesahující jednu hodinu), celkem v částce 6200 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. c) a d) vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů) a náhradu hotových výdajů, celkem 600 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), celkem tedy 6800 Kč. JUDr. Ing. Jakub Backa je plátcem daně z přidané hodnoty. K nákladům řízení se tedy přičítá

tato daň v sazbě platné ke dni ukončení řízení o kasační stížnosti, tj. ve výši 1428 Kč. Odměna za zastupování tak činí 8228 Kč a bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 20. prosince 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu