



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **J. S. H. N.**, zastoupený Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem, sídlem Šlejnická 1547/13, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, sídlem Kaplanova 2055/4, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. října 2019 č. j. KRPA-351633-13/ČJ-2019-000022-ZZC, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. listopadu 2019 č. j. 4 A 66/2019 - 39

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Jindřichu Lechovskému, advokátu, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **4 114 Kč**, která je splatná do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení případu**

[1] Žalobce se již od roku 1997 zdržuje na území České republiky bez povolení k pobytu. Opakovaně (naposledy v roce 2017) mu bylo uloženo správní vyhoštění a dvakrát byl odsouzen k trestu vyhoštění za spáchání trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání. Od 5. dubna 2018 do 1. srpna 2018 byl žalobce zajištěn, následně mu byl vystaven výjezdní

příkaz platný do 30. srpna 2018. Od následujícího dne až do 6. září 2018 byl žalobce opět zajištěn, následně mu byla uložena povinnost opustit území ve lhůtě 60 dnů a zvláštní opatření za účelem vycestování spočívající v povinnosti hlásit se osobně policii jednou týdně ve stanovenou hodinu [§ 123b odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“)]. Toto opatření žalobce dodržoval jen do dne 30. října 2018. Dne 26. ledna 2019 se žalobce dostavil na policii. Tehdy uvedl, že se sám snaží vycestovat, jen ještě nemá cestovní doklad.

[2] Na základě prohlášení žalobce, že dobrovolně vycestuje, se v září roku 2019 Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále jako „OAMP“) pokusil ve spolupráci se zástupci Íránu ověřit totožnost žalobce (za účelem vydání cestovního dokladu). V té době však přestalo být možné žalobce kontaktovat, jeho telefonní čísla nefungovala.

[3] Dne 8. října 2019 se žalobce dostavil na policii, kde byl zajištěn podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. V rámci podání vysvětlení uvedl, že dosud nevycestoval, protože již delší dobu nemá cestovní doklad, ale jakmile jej získá, opustí Českou republiku. Peníze na cestu sežene od sourozenců, kteří žijí v Íránu. Bydlí u kamaráda „na dobré slovo“, nájemní smlouvu uzavřenou nemá.

[4] Policejní hlídka provedla pobytovou kontrolu na adrese, kterou žalobce uvedl jako místo svého pobytu, avšak jméno žalobce nebylo na zvonku, poštovní schránce ani na dveřích bytu, v bytě nikdo neotvíral a sousedi žalobce podle fotografie nepoznali.

[5] Rozhodnutím označeným v návěti žalovaný žalobce zajistil za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců na 90 dnů, neboť shledal, že by žalobce mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Žalovaný konstatoval, že žalobce nerespektoval uložené správní vyhoštění, trest vyhoštění ani výjezdní příkaz a pobýval na území České republiky, přestože byl veden v evidenci nežádoucích osob, neplnil ani uložené zvláštní opatření za účelem vycestování. Žalovaný vzal v úvahu, že žalobce se dostavil na policii dobrovolně, i přesto však považoval jeho zajištění za potřebné, neboť se na území České republiky nacházel opakovaně neoprávněně. S ohledem na to, že žalobci již v minulosti bylo uloženo zvláštní opatření za účelem vycestování a žalobce je neplnil a že se žalobce nezdržuje na adrese, kterou uvádí jako místo svého pobytu, žalovaný zvláštní opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců vyloučil. V tomto směru žalovaný též uvedl, že žalobce nevycestoval ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění, z čehož lze usuzovat, že uložené povinnosti nebude respektovat. Žalovaný žalobce zajistil i přesto, že žalobce uváděl, že si povahu svého jednání uvědomuje a vycestuje, jakmile bude mít cestovní doklad. Vydání cestovního dokladu totiž znemožnilo právě to, že žalobce s OAMP nekomunikoval. Dále žalovaný zohlednil, že žalobce nemá prostředky na složení finanční záruky a nemá stálou adresu. Žalovaný nepředpokládá, že by žalobce spolupracoval, neskrýval se, pravidelně docházel na policii a vycestoval dobrovolně z území České republiky.

[6] Dne 31. října 2019 bylo vykonáno rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce.

[7] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem označeným v návěti zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Dospěl k závěru, že ačkoli žalobce vyjádřil úmysl vycestovat, jeho jednání svědčí o tom, že nemá v úmyslu Českou republiku opustit. Městský soud nepovažoval rozhodnutí žalovaného za paušální. Žalobci již bylo v minulosti uloženo zvláštní opatření za účelem vycestování, avšak žalobce v době jeho platnosti nečinil žádné kroky k tomu, aby si opatřil cestovní doklad a vycestoval. Dle názoru městského soudu právě nedosažitelnost žalobce po uložení zvláštního opatření za účelem vycestování vedla k tomu, že nebylo možné realizovat jeho správní vyhoštění.

pokračování

## II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[8] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítal, že městský soud nezohlednil aktivní přístup stěžovatele, který se snažil řešit svoji situaci tím, že se dostavil na policii a snažil se poskytnout součinnost při vycestování z České republiky. Žalovaný byl povinen zohlednit, že stěžovatel nehodlal pokračovat v maření rozhodnutí o správním vyhoštění. V případě stěžovatele nelze hovořit o snaze vyhýbat se správním orgánům, problémy s OAMP byly pouze technického a komunikačního charakteru. Dále stěžovatel zdůraznil, že institut zvláštních opatření za účelem vycestování představuje implementaci čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/Es ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“), jejíž smysl, cíle a požadavky je nutno respektovat při výkladu zákona o pobytu cizinců, jak opakovaně judikoval Nejvyšší správní soud, který též odmítl dříve rozšířenou praxi správních orgánů, které v případě, že cizinec nevycestoval z České republiky po právní moc rozhodnutí o správním vyhoštění, fakticky vylučovaly možnost uložení zvláštních opatření. Závěr městského soudu, že právě zajištění stěžovatele umožnilo výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, považuje stěžovatel za spekulativní. Poukázal naopak na to, že vycestování nezmařil podáním žádosti o mezinárodní ochranu či zpětvzetím souhlasu s návratem do Íránu, což svědčí o tom, že byl již před zajištěním připraven vycestovat dobrovolně.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

## III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[11] Podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců je žalovaný oprávněn *zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto [...] a nepostačuje zvláštní 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 [...].*

[12] Zákon o pobytu cizinců v § 123b odst. 1 vymezuje čtyři 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) finanční záruku, tj. složení peněžních prostředků ve volně směnitelné měně ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním, c) povinnost cizince osobně se hlásit policii v době policií stanovené, a d) povinnost cizince zdržovat se v místě určeném policií a ve stanovené době být v tomto místě přítomen za účelem provedení pobytové kontroly. Zvláštní opatření lze uložit v situacích odpovídajících výše citovanému § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců a dále tehdy, *je-li důvodné nebezpečí, že cizinec v době stanovené v rozhodnutí, jehož předmětem je jeho vycestování, nevycestuje (§ 123b odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců).* Při rozhodování o uložení zvláštního opatření se zkoumá, zda jeho uložení nebude ohrožen výkon správního vyhoštění, a přihlíží se k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince (§ 123b odst. 4 zákona o pobytu cizinců).

[13] Citovaná právní úprava vychází z čl. 15 odst. 1 návratové směrnice, podle něhož mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že hrozí nebezpečí, že se státní příslušník třetí země bude skrývat, nebo se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje. Členské státy tak mohou učinit pouze, *nemohou-li být v konkrétním případě uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření*. Podle bodu 16 preambule návratové směrnice by využití zajištění za účelem vyhoštění *mělo být omezeno a mělo by podléhat zásadě proporcionality, 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*.

[14] Jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2017 č. j. 5 Azs 20/2016 - 38, č. 3559/2017 Sb. NSS (bod 29), volba některého ze zvláštních opatření namísto 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 výkonu rozhodnutí správního orgánu (srov. též rozsudky ze dne 13. února 2019 č. j. 1 Azs 92/2018 - 32 či ze dne 22. května 2019 č. j. 6 Azs 44/2019 - 30). Takový předpoklad však v případě stěžovatele splněn nebyl.

[15] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že žalovaný nevyločil zvláštní opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců pouze proto, že byl naplněn důvod pro zajištění stěžovatele podle § 124 odst. 1 písm. b) tohoto zákona [nepřípustnost tohoto postupu nepřímo vyplývá z citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 Azs 20/2016 - 38, byť to se výslovně týkalo zajištění podle § 124 odst. 1 písm. c) a d) zákona o pobytu cizinců], ani pro samotný nelegální pobyt na území České republiky (což Nejvyšší správní soud kritizoval v rozsudku ze dne 9. února 2017 č. j. 5 Azs 294/2016 - 18). Tyto okolnosti bral žalovaný samozřejmě v úvahu – to však vyplývá z povahy věci, neboť právě nelegální pobyt stěžovatele byl důvodem jeho správního vyhoštění, a pokud by nebyly naplněny důvody pro zajištění stěžovatele, nebylo by možné k tomuto opatření vůbec přistoupit. Žalovaný, stejně jako krajský soud, vyloučil zvláštní opatření za účelem vycestování na základě komplexního zhodnocení chování stěžovatele po dobu jeho pobytu na území České republiky, a napadená rozhodnutí proto nelze označit za paušální.

[16] V tomto směru lze vyzdvihnout především to, že stěžovatel nerespektoval ne jedno, ale několik po sobě vydaných rozhodnutí o správním vyhoštění, za což byl dokonce dvakrát soudně trestán, neboť naplnil skutkovou podstatu trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání, a byl mu uložen trest vyhoštění, jehož výkonu se stěžovatel též dlouhodobě vyhýbal. Dále stěžovatel nesplnil uloženou povinnost opustit území a ignoroval též výjezdní příkazy (viz výše bod [1]). Dle názoru Nejvyššího správního soudu však zajištění stěžovatele odůvodňovalo především to, jak reagoval na postup OAMP ve vztahu k realizaci dobrovolného návratu stěžovatele. Ve chvíli, kdy OAMP učinil potřebné kroky k vydání cestovního dokladu stěžovateli, přestal být stěžovatel pro správní orgány dosažitelný, což se ani nesnažil nějak ospravedlnit (kromě obecného tvrzení o technických a komunikačních problémech v kasační stížnosti). To nelze hodnotit jako snahu o součinnost při vycestování z České republiky, již se stěžovatel zaštiťoval. Stejně lze nahlížet i na skutečnost, že stěžovatel neplnil zvláštní opatření za účelem vycestování, které mu bylo uloženo společně s rozhodnutím opustit území v září roku 2018, (přesněji řečeno, uloženou povinnost hlásit se každý týden na policii plnil jen necelý měsíc). Nejvyšší správní soud dále nepřehlédl, že stěžovatel se žalovaným odmítl sepsat žádost o zjištění totožnosti za účelem opatření náhradního cestovního dokladu (č. l. 20 správního spisu a str. 6 rozhodnutí žalovaného), nelze tedy tvrdit, že by stěžovatel se správními orgány při výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění spolupracoval. Závěr městského soudu, že k výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatele přispělo právě jeho zajištění,

pokračování

je za takových okolností opodstatněný (byť v rámci přezkumu rozhodnutí o zajištění by krajský soud, přísně vzato, neměl přihlížet k okolnostem, které nastaly po jeho vydání).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že stěžovateli nebylo možné uložit žádné z mírnějších opatření za účelem vycestování, a jeho zajištění tudíž bylo v souladu se zákonem o pobytu cizinců i s návratovou směrnicí. Kasační stížnost tedy není důvodná, protože ji Nejvyšší správní soud zamítl podle § 110 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, a náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

[19] Stěžovateli byl usnesením městského soudu ze dne 22. října 2019 č. j. 4 A 66/2019 - 18, ustanoven zástupcem advokát. Hotové výdaje a odměnu za zastupování ustanoveného zástupce v takovém případě platí stát (§ 35 odst. 10 věta první za středníkem s. ř. s.). Ustanovenému zástupci byla přiznána odměna za jeden úkon právní služby spočívající v v sepisu a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „advokátní tarif“)], za něž mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5 aplikovaný na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 3 400 Kč. Ustanovený zástupce žalobce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, přiznaná částka se proto zvyšuje o 21 % čítajících výši této daně na celkových 4 114 Kč. K jejímu uhrazení byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

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

V Brně dne 5. března 2020

JUDr. Tomáš Langášek  
předseda senátu