



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **A. S.**, zast. Mgr. Jindřichem Lechovským, 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 5. 2. 2020, č. j. KRPA-44241-14/ČJ-2020-000022-ZZC, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2020, č. j. 1 A 13/2020 - 48,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Jindřichu Lechovskému, advokátovi, **s e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů za řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

[1] Žalovaná v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zajistila žalobce za účelem správního vyhoštění podle § 124 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“), a stanovila dobu trvání zajištění na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody žalobce.

**II.**

[2] Napadenému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji shora označeným rozsudkem zamítl.

[3] Městský soud v něm ve shodě s žalovanou shledal, že v posuzovaném případě by nebylo uložení zvláštních opatření za účelem vycestování podle § 123b zákona o pobytu cizinců namísto zajištění účelné. Existovalo totiž nebezpečí, že by žalobce tato mírnější opatření

neplnil a z území České republiky by následně nevycestoval, čímž by byla ohrožena realizace správního vyhoštění. Tvzení žalobce, že dobrovolně vycestuje, nebylo za dané situace dostačujícím důvodem pro to, aby žalovaná uložila některé ze zvláštních opatření za účelem vycestování. Relevantní podle městského soudu nebylo ani tvrzení žalobce, že o skončení řízení ve věci jeho opakované žádosti o mezinárodní ochranu a jeho povinnosti vycestovat z území České republiky nevěděl. Městský soud neshledal důvodnou ani žalobcovu námitku, že napadené rozhodnutí není individualizované. Žalovaná vycházela z konkrétních okolností žalobcova případu a uzavřela, že žalobce porušuje právní předpisy České republiky a neskýtá záruku, že by se správním orgánem spolupracoval; nebylo proto možné spoléhat se na to, že by nemařil výkon správního vyhoštění.

### III.

[4] Proti rozsudku městského soudu (dále jen „napadený rozsudek“) nyní žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek i napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel se neztotožňuje se závěrem žalované a městského soudu, že v jeho případě nebylo možné namísto zajištění uložit žádné ze zvláštních opatření za účelem jeho vycestování z území podle § 123b zákona o pobytu cizinců, z důvodu, že neopustil území České republiky po uplynutí lhůty k vycestování, stanovené rozhodnutím o správním vyhoštění (po skončení řízení ve věci jeho druhé žádosti o udělení mezinárodní ochrany). Stěžovatel má za to, že žalovaná a městský soud pochybily, pokud při zvažování uložení zvláštních opatření za účelem vycestování nepřihlédly k tomu, že stěžovatel na území České republiky pobýval v nevědomosti o skončení jeho azylového řízení, tedy o odpadnutí překážky vykonatelnosti rozhodnutí o jeho správním vyhoštění. Nezhlednily rovněž ani to, že stěžovatel byl zjevně ochotný s policejními orgány spolupracovat a zpět na Ukrajinu dobrovolně vycestovat; to ostatně prokázal i tím, že ještě před vydáním napadeného rozsudku z České republiky dobrovolně sám vycestoval.

[6] Stěžovatel je přesvědčený o tom, že žalovaná nemusela přistoupit k omezení jeho osobní svobody, jelikož postačovala pouhá asistence při jeho dobrovolném vycestování, a to např. opatřeními potřebných průjezdných víz či zprostředkováním kontaktu s neziskovou organizací, schopnou zabezpečit stěžovatelův dobrovolný návrat. Zdůrazňuje, že právní úpravu zvláštních opatření obsaženou v § 123b zákona o pobytu cizinců je třeba vykládat v souladu se smyslem, cíli a požadavky 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 „návratová směrnice“), resp. s judikaturou Nejvyššího správního soudu k uvedenému článku. Z nich přitom vyplývá důraz na minimalizaci omezování osobní svobody v případě zajišťování cizinců za účelem správního vyhoštění a povinnost správního orgánu provést úvahu o možnosti aplikace mírnějších opatření před tím, než přistoupí k samotnému zajištění cizince.

[7] Stěžovatel nakonec také uvádí, že nelze připustit jakékoliv paušalizované rozhodování ve věcech jednotlivých skupin zajišťovaných cizinců. Poukazuje přitom zřejmě na rozsudek ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 - 38, ve kterém podle něj Nejvyšší správní soud odmítl pro rozpor s návratovou směrníci praxi správních orgánů, podle níž v případě, že cizinec z území České republiky po pravomocném rozhodnutí o správním vyhoštění nevycestoval, byla fakticky vyloučena možnost uložení zvláštních opatření za účelem vycestování.

### IV.

pokračování

[8] Žalovaná možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

## V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžejní a jedinou stěžovatelovou kasační námitkou bylo nesprávné posouzení možnosti uložení zvláštních opatření za účelem vycestování podle § 123b zákona o pobytu cizinců namísto jeho zajištění. Nejvyšší správní soud v této souvislosti předesílá, že ač stěžovatel tuto námitku podřadil pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., podle obsahu se jedná o námitku podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[12] Zajištění představuje mimořádný institut, neboť pro cizince znamená omezení jeho osobní svobody. Jelikož se jedná o citelný zásah do jednoho ze základních práv jednotlivce zaručeného čl. 8 Listiny základních práv a svobod, může být přípustný jen za podmínek přísně vymezených nejen zákonem, ale i ústavním pořádkem (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 7 As 79/2010 - 150, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 5/2010 - 74, či nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08). Podle čl. 15 návratové směrnice, který do českého právního řádu transponuje zákon o pobytu cizinců, mohou členské státy Evropské unie zajistit státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že a) hrozí nebezpečí skrývání se nebo b) dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje, pouze tehdy, nemohou-li být v konkrétním případě uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření. Zajištění jako nejzávažnější zásah do svobody cizince je tedy nutné aplikovat pouze tam, kde je ho skutečně třeba (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011 - 51, či ze dne 15. 7. 2011, č. j. 7 As 76/2011 - 50).

[13] Zákon o pobytu cizinců v souladu s výše uvedeným zakotvuje v § 124 odst. 1 jako jednu z podmínek k tomu, aby bylo možné přistoupit k zajištění cizince za účelem jeho správního vyhoštění, skutečnost, že nepostačuje uložení zvláštních opatření za účelem vycestování podle § 123b téhož zákona. Volba těchto mírnějších opatření je však vázána na určité předpoklady, spočívající zejména v tom, že jejich uložení musí být skutečně účinné. Cizinec musí být schopen splnit povinnosti plynoucí z uložení zvláštního opatření a zároveň nesmí existovat důvodná obava, že by uložení zvláštního opatření byl ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Pokud zde existují skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec bude výkon správního vyhoštění mařit, nelze přistoupit ke zvláštnímu opatření za účelem vycestování cizince (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 2 Azs 315/2018 - 25).

[14] Zvláštním opatřením za účelem vycestování cizince z území podle § 123b odst. 1 zákona o pobytu cizinců je 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“)*, c) *povinnost cizince*

*osobně se hlásit policii v době policií stanovené, nebo d) povinnost cizince zdržovat se v místě určeném policií a ve stanovené době být v tomto místě přítomen za účelem provedení pobytové kontroly.*

[15] Nejvyšší správní soud s ohledem na právě uvedená východiska posuzoval, zda městský soud nepochybil, dospěl-li k závěru, že žalovaná ve stěžovatelských případech správně vyhodnotila nemožnost použití zvláštních opatření za účelem vycestování a stěžovatele zajistila.

[16] Kasační soud stěžovateli především přitakává, že pouhý nelegální pobyt na území České republiky sám o sobě bez posouzení dalších skutečností není dostatečným důvodem k tomu, aby žalovaná odmítla použití zvláštních opatření. K tomuto závěru dospěl kasační soud již například v rozsudku ze dne 9. 2. 2017, č. j. 5 Azs 294/2016 - 18. Na rozdíl od případu řešeného v právě citovaném rozsudku však v souzené věci nebyl jediným důvodem pro vyloučení užití zvláštních opatření za účelem vycestování pouhý nelegální pobyt stěžovatele na území České republiky, ale především skutečnost, že nebyly splněny podmínky pro účinné použití zvláštních opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců. Nemožnost užití zvláštních opatření za účelem vycestování vyplývala ze zhodnocení celkové situace a jednání stěžovatele na území České republiky. To provedla žalovaná na stranách 5 až 8 napadeného rozhodnutí a městský soud především v odstavci 23 napadeného rozsudku. Tyto jejich úvahy již není nyní třeba pro stručnost opakovat; Nejvyšší správní soud se s nimi plně ztotožňuje.

[17] Ze správního spisu se podává, že stěžovatel byl dne 4. 2. 2020 kontrolován policejní hlídkou z důvodu konfliktu se svou bývalou přítelkyní. Policejní hlídka v důsledku toho zjistila, že žalovaná stěžovateli uložila rozhodnutím ze dne 24. 11. 2016, č. j. KRPA-478440-16/ČJ-2016-000022 (dále jen „rozhodnutí o správním vyhoštění“), správní vyhoštění z území členských států Evropské unie na dobu 5 let podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 9 zákona o pobytu cizinců a stanovila dobu k vycestování z území České republiky do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Současně stěžovateli uložila zvláštní opatření za účelem vycestování z území podle § 123b odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců (povinnost stěžovatele pravidelně se osobně hlásit každou středu v 9:00 hod u žalované až do dne odjezdu z území České republiky). Jelikož stěžovatel nerespektoval toto zvláštní opatření, zajistila jej žalovaná rozhodnutím ze dne 21. 12. 2016, č. j. KRPA-512155-10/ČJ-2016-000022, podle § 124 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel byl ze zařízení pro zajištění cizinců propuštěn dne 28. 12. 2016, neboť požádal o udělení mezinárodní ochrany. Řízení ve věci stěžovatelovy žádosti o udělení mezinárodní ochrany bylo pravomocně ukončeno dne 28. 12. 2018 (usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 3 Azs 378/2017 – 41). Stěžovatel byl tudíž v souladu s § 54 odst. 2 zákona č. 325/1999, o azylu (dále jen „zákon o azylu“), povinen z území České republiky vycestovat do 30 dnů od ukončení řízení o udělení mezinárodní ochrany, tj. do 27. 1. 2019. Neučinil tak a dne 24. 2. 2019 jej žalovaná rozhodnutím č. j. KRPA-80281-13/ČJ-2019-000022-ZZC opětovně zajistila podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel byl ze zařízení pro zajištění cizinců propuštěn 12. 5. 2019, neboť podal opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany. Řízení o této žádosti bylo pravomocně ukončeno (z důvodu nepřipustnosti) dne 9. 10. 2019. Stěžovatel byl tedy povinen podle § 54 odst. 2 zákona o azylu vycestovat do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí, tj. do 8. 11. 2019. Rozhodnutí o správním vyhoštění se tak stalo vykonatelným dne 9. 11. 2019. Stěžovatel však území České republiky neopustil a žalovaná jej následně napadeným rozhodnutím zajistila podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců a dne 6. 3. 2020 bylo realizováno správní vyhoštění stěžovatele na Ukrajinu.

[18] V protokolu o podání vysvětlení ze dne 5. 2. 2020 stěžovatel uvedl, že si je vědom vydaného rozhodnutí o správním vyhoštění a své povinnosti z území České republiky vycestovat; o zamítnutí své druhé žádosti o azyl se však dozvěděl až dne 5. 2. 2020. Stěžovatel dále vyjádřil,

pokračování

že na území České republiky pobývá již 20 let a za tu dobu vycestoval na Ukrajinu pouze jednou, bydlí různě po kamarádech v Praze a stálou adresu pobytu nemá, nemá ani nikde hlášenou svou adresu, nemá označený zvonek ani poštovní schránku. Kromě osobních věcí na území České republiky nic nemá, nedisponuje ani finančními prostředky potřebnými k dalšímu pobytu a k vycestování z území České republiky. Na Ukrajině má rodinný dům, kde by v případě návratu mohl bydlet. Stěžovatel také vyslovil, že je zdravý a schopen cestovat. K jeho možnostem plnit případně uložené zvláštní opatření za účelem vycestování podle § 123b zákona o pobytu cizinců stěžovatel vyslovil, že by se mohl chodit osobně hlásit policii do doby, než vycestuje, a že je schopen se zdržovat na místě určeném policií. Ke svému rodinnému stavu dále stěžovatel uvedl, že je vdovec, nemá žádné děti, jeho rodiče již zemřeli, nemá sourozence ani jiné příbuzné v České republice ani kdekoliv jinde. Stěžovatel nakonec uvedl, že z České republiky do země původu vycestuje dobrovolně.

[19] Z právě uvedeného je podle Nejvyššího správního soudu zcela zřejmé, že v posuzovaném případě by uložení zvláštních opatření za účelem vycestování podle § 123b zákona o pobytu cizinců stěžovateli namísto jeho zajištění nebylo účinné. Na podkladě stěžovatelových tvrzení a jeho pobytové historie totiž nebylo možné dovodit, že stěžovatel jednak bude schopen plnit povinnosti stanovené některým ze zvláštních opatření (viz odst. [14]) a že jednak neexistuje důvodná obava, že by uložení zvláštního opatření byl ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

[20] Tvrzení stěžovatele o jeho nevědomosti o skončení řízení ve věci jeho druhé žádosti o mezinárodní ochranu (a tedy neúmyslném nelegálním pobytu na území České republiky) a jeho ochotě dobrovolně na Ukrajinu vycestovat na uvedeném nemohou ničeho změnit. Jak již výše uvedeno, pouhý nelegální pobyt stěžovatele na území České republiky nebyl důvodem pro vyloučení užití zvláštních opatření za účelem vycestování. Byla jím především skutečnost, že v případě stěžovatele nebyly splněny podmínky pro účinné použití těchto mírnějších opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců. Kasační soud mimoto přisvědčuje městskému soudu, že bylo v zájmu stěžovatele sledovat průběh řízení o jeho žádosti o mezinárodní ochranu, neboť si musel být vědom toho, že mu bylo v minulosti uloženo správní vyhoštění a na území České republiky již nedisponuje žádným pobytovým oprávněním. Lhostejnost k jeho pobytovému statusu tudíž není důvodem k ospravedlnění toho, že v souladu s vykonatelným rozhodnutím o správním vyhoštění neopustil území České republiky a v době, kdy jej dne 4. 2. 2020 zadržela policejní hlídka, pobýval na území České republiky neoprávněně. Důvodem k uložení mírnějšího opatření namísto zajištění žalovanou nebylo podle kasačního soudu ani stěžovatelovo tvrzení o ochotě na Ukrajinu dobrovolně odcestovat. Jak vyplývá z jeho pobytové historie, stěžovatel již v minulosti zvláštní opatření za účelem vycestování nedodržel a zcela zjevně se vyhýbá nutnosti opustit území České republiky, samotné tvrzení o dobrovolném vycestování tedy nemohlo postačovat k závěru o účinnosti mírnějších opatření.

[21] Žalovaná tedy správně posoudila nemožnost uložení zvláštních opatření podle § 123b zákona o pobytu cizinců namísto zajištění stěžovatele. Nepochybil tudíž ani městský soud, pokud jejímu závěru přisvědčil a stěžovatelovu žalobu zamítl.

[22] Nedůvodným shledal Nejvyšší správní soud nakonec i poukaz stěžovatele na znění čl. 15 návratové směrnice a související judikaturu kasačního soudu. Jak výše uvedeno, požadavky na posouzení předpokladů zajištění (jako mimořádného institutu omezujícího osobní svobodu stěžovatele, přicházejícího v úvahu až poté, co je vyloučeno uložení mírnějších opatření) v napadeném rozhodnutí, resp. následně v napadeném rozsudku, byly respektovány. Mimoběžný je podle kasačního soudu i stěžovatelův odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 - 38, neboť napadené rozhodnutí obsahuje přesvědčivé

odůvodnění, které je ve vztahu ke stěžovateli a k projednávané věci dostatečně individualizované; nelze jej tedy považovat za paušalizované, jak v kasační stížnosti namítá stěžovatel.

[23] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelovy námitky nejsou důvodné. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn, neboť městský soud při posouzení věci nepochybil.

## VI.

[24] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v řízení žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly, jejich náhrada se jí tudíž nepřiznává.

[26] Stěžovateli byl usnesením městského soudu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 1 A 13/2020 - 25, ustanoven zástupcem pro řízení o žalobě Mgr. Jindřich Lechovský, advokát. Podle § 35 odst. 10 s. ř. s. zástupce ustanovený v řízení před krajským (městským) soudem, je-li jím advokát, zastupuje navrhovatele i v řízení o kasační stížnosti. Jeho hotové výdaje a odměnu za zastupování v takovém případě hradí stát. Ustanovenému zástupci náleží v souladu s § 7, § 9 odst. 4, a § 11 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), odměna za jeden úkon právní služby spočívající v sepsu kasační stížnosti ve výši 3.100 Kč, a dále paušální náhrada hotových výdajů s tímto úkonem související ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, částka nákladů řízení se tudíž zvyšuje o tuto daň ve výši 714 Kč (tj. 21 % z částky 3.400 Kč). Náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti tedy činí celkem 4.114 Kč a bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 16. července 2020

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu