



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **X**, zastoupen opatrovníkem Mgr. Ondřejem Radilem, advokátem se sídlem Ovinecká 78/33, Praha, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje**, se sídlem Nádražní 2437/2, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 8. 2020, č. j. 17 A 70/2020 - 37,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Odměna ustanoveného opatrovníka Mgr. Ondřeje Radila **se určuje** částkou 4 114 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 16. 7. 2020, č. j. KRPP-78799-3/ČJ-2020-030022, zajistila žalovaná žalobce za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pobytu cizinců“). Dospěla k závěru, že by mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek, neboť nerespektoval opatření vydaná na ochranu proti šíření nemoci COVID-19. Současně existuje nebezpečí, že by mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění tím, že nemá v úmyslu opustit území ČR. Doba zajištění byla stanovena na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu, kterou Krajský soud v Plzni (dále též „krajský soud“) výše uvedeným rozsudkem zamítl. Zdůraznil, že žalobce sice formálně napadl celý výrok rozhodnutí žalované, nijak však věcně nezpochybnil důvod zajištění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Námitky proti zajištění podle § 124 odst. 1 písm. a)

téhož zákona pak neshledal krajský soud důvodnými. Konstatoval, že z důvodu pandemie COVID-19 byl a je přísněji regulován vstup a pobyt cizinců na území ČR. Nedodržení opatření směřujících právě k ochraně veřejného zdraví je závažným narušením veřejného pořádku, neboť žalobce se sebestředně odmítl podrobit omezením, které intenzivně zasahují do života většiny lidí, a mohl ohrozit zdraví ostatních. Žalobce navíc o omezeních věděl, nedodržel je tedy úmyslně. Následné zjištění, že žalobce nebyl virem SARS CoV-2 nakažen, je pro samotné rozhodnutí o zajištění bez významu. Nedůvodná je i námitka poukazující na možnost uložení některého ze zvláštních opatření. Jestliže žalobce nezpochybnil důvod zajištění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, je uložení zvláštního opatření z povahy věci vyloučeno. Nadto byla argumentace žalobce v tomto ohledu zcela obecná. V případě žalobce jde o typický případ, kdy má být rozhodnuto o zajištění.

III.

[3] Proti rekapitulovanému rozsudku podala organizace, která žalobce (dále též „stěžovatel“) zastupovala v řízení před krajským soudem, blanketní kasační stížnost, kterou následně doplnil opatrovník ustanovený stěžovateli Nejvyšším správním soudem. Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Namítl, že v posuzovaném případě nebyl dán účel zajištění, neboť správní vyhoštění stěžovatele nebylo v době vydání rozhodnutí o zajištění realizovatelné. Žalovaná se dále nedostatečně zabývala alternativami zajištění, ačkoliv možnost jejich aplikace je povinna aktivně zkoumat v součinnosti s cizincem. Pokud není naprosto nezbytné uložit detenci, je žalovaná povinna aplikovat alternativní opatření. Pro jejich vyloučení nepostačuje podezření, že by stěžovatel mohl mařit či ztěžovat výkon správního vyhoštění ani to, že se nacházel na území ČR v době platnosti ochranných opatření Ministerstva zdravotnictví. Jako cizinec neznalý jazyka a právního prostředí si nemohl být vědom významu a obsahu ochranných opatření. Přestože vypověděl, že si byl vědom obsahu opatření, zjevně se muselo jednat o neporozumění otázky, neboť stěžovatel při zadržení ani nevěděl, v jaké zemi se nachází. Nelze tak usuzovat na úmyslné nedodržování opatření. Chybný je také názor krajského soudu, že stěžovatel nerozporoval důvod zajištění dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Zajištění je prostředek *ultima ratio*. Je proto nerozhodné, zda stěžovatel namítal či nenamítal porušení uvedeného ustanovení správním orgánem. Zásadní je to, zda v daném případě mělo dojít k uložení některého ze zvláštních opatření. Žalobní argumentace navíc stejnou měrou směřovala proti oběma důvodům zajištění. Stěžovatel se rovněž vymezil proti stanovené délce zajištění, která fakticky brání pravidelnému soudnímu přezkumu zajištění. V důsledku podání žaloby pak nemohl podat žádost o propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců. Navrhl, aby zdejší soud napadený rozsudek a rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila a pouze odkázala na své vyjádření k žalobě.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud předesílá, že se věcně nemohl zabývat kasačními námitkami, v nichž stěžovatel poukazyval na absenci účelu zajištění, rozporoval délku zajištění a ústavnost

pokračování

§ 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Všechny tyto námitky totiž stěžovatel uplatnil poprvé až v kasační stížnosti. Podle konstantní judikatury „*ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jebož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřijatelné. Ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřiblíží*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49). Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval rovněž např. v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Připuštění uplatnění skutkových a právních novot v řízení před Nejvyšším správním soudem by fakticky vedlo k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno (srov. dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011 - 89). S ohledem na uvedenou judikaturu se tedy jedná o námitky nepřijatelné.

[8] Stěžovatel sice uvedl, že kasační stížnost podává rovněž z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., avšak nijak blíže nespécifikoval, proč považuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný. Přitom platí, že pokud by takovou vadou rozsudek krajského soudu skutečně trpěl, musel by k ní Nejvyšší správní soud přihlídnout z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). K tomuto postupu nicméně neshledal žádný důvod. Rozsudek krajského soudu splňuje požadavky ustálené judikatury kladené na odůvodnění soudních rozhodnutí (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52 a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76). Argumentace obsažená v napadeném rozsudku tvoří koherentní celek, ze kterého je zcela zřejmé, jaké úvahy a důvody vedly krajský soud k učiněným závěrům. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil.

[9] V posuzovaném případě je stěžejní otázkou, zda stěžovatel v řízení před krajským soudem brojil pouze proti důvodu zajištění dle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, nebo zda žalobní argumentace směřovala rovněž proti důvodu dle písm. b) uvedeného ustanovení, na základě kterého bylo rovněž rozhodnuto o zajištění cizince. Stěžovateli totiž nelze přisvědčit, že by se krajský soud musel zabývat zákonností rozhodnutí o jeho zajištění bez ohledu na uplatněné žalobní námitky. Správní soudy poskytují na návrh ochranu veřejným subjektivním právům (§ 2 a § 5 s. ř. s.). Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumává soud napadené výroky *v mezích žalobních bodů*. Smyslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu. To vyplývá z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS), dle kterého „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.*“

[10] Stěžovatel přitom v žalobě shrnul pod bodem I. dosavadní průběh řízení a poté brojil výslovně pouze proti tomu, že by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek z důvodu nerespektování ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví (bod II.), a proti tomu, že žalovaná v jeho případě nevyužila zvláštní opatření (bod III.). Nutno podotknout, že argumentace týkající se nevyužití možnosti uložení zvláštních opatření byla velmi obecná a nijak se nevztahovala ke konkrétní situaci stěžovatele. Dále žalované v samostatném žalobním

bodu IV. vytkl nedostatečné odůvodnění závěru o narušení veřejného pořádku. Jiné námitky stěžovatel v řízení před krajským soudem neuplatnil. Z obsahu žalobních námitek je tedy zřejmé, že žádným způsobem nezpochybnil závěr žalované o naplnění důvodu zajištění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, který žalovaná spatřovala v existenci nebezpečí, že by mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění tím, že nemá v úmyslu opustit území ČR. Konkrétně žalovaná poukázala na to, že stěžovatel nemá dostatek prostředků, aby si byl schopen zajistit ubytování či finance na vycestování, nedisponuje cestovním dokladem, a že sám při pohovoru uvedl, že dobrovolně vycestovat nechce. Proti těmto závěrům se však stěžovatel v žalobě nikterak nevymezil. S ohledem na dispoziční zásadu krajský soud správně omezil svůj přezkum jen na otázku položenou stěžovatelem.

[11] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 Azs 236/2017 - 36, konstatoval, že: „*I v případě, kdy by v rámci jednoho konkrétního rozhodnutí o zajištění bylo žalovaným uplatněno více důvodů zajištění dle § 46a odst. 1 zákona o azylu zároveň, přičemž by v rámci následně iniciovaného soudního přezkumu takového rozhodnutí byl pouze jeden z těchto důvodů shledán neopodstatněným, rozhodnutí o zajištění jako celek by obstálo, neboť by byl naplněn alespoň jeden z důvodů zajištění a zajištění by tak nebylo lze označit za nezákonné.*“ I přesto, že se citovaný rozsudek týká zajištění cizince podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, závěry v něm uvedené lze aplikovat i na zajištění podle § 124 zákona o pobytu cizinců (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2019, č. j. 2 Azs 330/2018 - 30).

[12] Stěžovatel v souladu s § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v žalobě jasně vymezil, z jakých důvodů považuje výrok napadeného rozhodnutí za nezákonný. Posouzení tohoto žalobního bodu však nemohlo mít vliv na výsledek správního řízení, neboť zůstal jeden žalobou nezpochybněný důvod rozhodnutí, o který se opírá celý jeho výrok. I kdyby tedy krajský soud shledal jeden ze dvou správním orgánem uplatněných důvodů zajištění stěžovatele neopodstatněným, výrok rozhodnutí o zajištění by obstál. Účelem správního soudnictví je rozhodovat ve věcech, které mají dopad do subjektivních práv fyzických a právnických osob, zcela jistě se nejedná o „soudnictví pro soudnictví“. Mají-li správní soudy poskytovat efektivní ochranu v přiměřeném čase, musejí se materiálně zabývat pouze věcmi, které mají skutečný dopad do postavení žalobců. Pokud by byly soudy nuceny materiálně přezkoumávat každou žalobní námitku i v případě, že zjevně nemůže ovlivnit výsledek správního řízení, mohlo by to vést až k ochromení soudní kontroly správních orgánů. Takový stav je nežádoucí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2018, č. j. 8 Azs 59/2018 - 59).

[13] Odpovědnost za formulaci žalobních bodů má stěžovatel. Pokud učiní předmětem řízení před krajským soudem námitku, která nepokrývá všechny důvody, pro které bylo rozhodnuto, a její posouzení nemůže mít vliv na výsledek správního řízení, pak krajskému soudu nelze vytýkat, že ji materiálně nepřezkoumal. V takovém případě by stačilo, aby se krajský soud omezil pouze na vyřčení toho, že jakékoliv její posouzení nemůže mít vliv na výsledek správního řízení a žalobu zamítl. Opačný výklad by vedl k nesmyslné situaci, jelikož by se soudy musely materiálně vyjadřovat k závěrům, ačkoliv by jejich korekce či změna nemohla žádným způsobem zasáhnout do právního postavení žalobců. Řízení před krajským soudem s ohledem na formulaci žaloby tedy nemohlo vést ve vyhovění žalobě a zrušení napadeného rozhodnutí z důvodů chybných závěrů o zajištění stěžovatele dle § 124 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť by i při důvodnosti žalobních námitek byl stále dán důvod zajištění dle písm. b) uvedeného ustanovení a napadené rozhodnutí by jako celek obstálo.

[14] Krajský soud se proto zcela správně nijak podrobněji nezabýval možností využití zvláštních opatření, neboť nezpochybnil-li stěžovatel zákonnost zajištění z důvodu uvedeného v § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, stala se jeho argumentace o možnosti využití některého ze zvláštních opatření čistě teoretickou, bez reálného dopadu do subjektivních práv

pokračování

stěžovatele. Jak uvedl již krajský soud, cizince nelze zajistit z jednoho důvodu a zároveň mu uložit zvláštní opatření z jiného důvodu.

[15] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[16] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 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 příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[17] Usnesením ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 Azs 279/2020 - 32, byl stěžovateli ustanoven opatrovník pro řízení o kasační stížnosti. Ustanovenému opatrovníkovi stěžovatele Nejvyšší správní soud přiznal odměnu za jeden úkon právní služby - podání ve věci samé - doplnění 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 též „advokátní tarif“) v celkové výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. advokátního tarifu], k čemuž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Vzhledem k tomu, že advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna je dále zvýšena o částku odpovídající této dani ve výši 714 Kč. Celkem tedy odměna ustanoveného opatrovníka činí částku ve výši 4 114 Kč. Tato částka mu bude vyplacena do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

[18] Ustanovenému opatrovníkovi stěžovatele Nejvyšší správní soud nepřiznal odměnu za úkon právní služby - první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení nebo obhajoby, je-li klientovi zástupce nebo obhájce ustanoven soudem [§ 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu]. Opatrovník byl stěžovateli ustanoven podle § 29 odst. 3 o. s. ř. v návaznosti na § 64 a § 120 s. ř. s. z důvodu neznámého pobytu. Z toho důvodu ani nemohla proběhnout porada s klientem. Ta může být nahrazena studiem spisu (srovnej rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 8 Azs 124/2015 - 37, usnesení ze dne 4. 12. 2007, č. j. 9 Azs 145/2007 - 53, a dále rozsudky ze dne 29. 10. 2019, č. j. 3 Azs 146/2019 - 49, ze dne 18. 6. 2020, č. j. 7 Azs 101/2020 - 42, a usnesení ze dne 16. 8. 2007, č. j. 6 Azs 62/2007 - 57, ze dne 23. 7. 2008, č. j. 2 Azs 50/2008 - 64, či ze dne 26. 6. 2018, č. j. 8 As 284/2017 - 105). Ustanovený opatrovník se však s obsahem spisu neseznámil a dle všeho vycházel toliko z listin zaslaných mu zdejším soudem společně s usnesením o jeho ustanovení č. j. 7 Azs 279/2020 - 32. Účel úkonu převzetí a přípravy zastoupení tak nebyl naplněn, o čemž ostatně svědčí i rozsah kasačních námitek, které byly z podstatné části dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustné.

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

V Brně dne 15. ledna 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu