



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl samosoudkyní Mgr. Janou Komínkovou ve věci

žalobce: **T.T.**, Ev. č. x, narozený ..., státní příslušnost Ukrajina, t. č. v Zařízení pro zajištění cizinců Balková, 331 65 Balková
zastoupený ustanoveným zástupcem Mgr. Jindřichem Lechovským,
advokátem, se sídlem Šlejnická 1547/13, 160 00 Praha 6

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2018, č. j. OAM-3/LE-LE05-LE05-PS-2018,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se podanou blanketní žalobou domáhal zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým byl žalobce ve smyslu § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o azylu“) zajištěn v zařízení pro zajištění cizinců a ve smyslu § 46a odst. 5 zákona o azylu byla doba trvání zajištění stanovena do 26. 4. 2018. Zároveň požádal o ustanovení advokáta Mgr. Jindřicha Lechovského svým zástupcem.

2. V **doplnění žaloby** žalobce prostřednictvím ustanoveného zástupce Mgr. Lechovského namítal, že žalovaný nesprávně a nedostatečně posoudil možnost uložení zvláštních opatření podle ustanovení § 47 zákona o azylu. Vyhodnocení použitelnosti zvláštních opatření na str. 5 napadeného rozhodnutí považoval žalobce za nesprávné. Žalovaný nedostatečně zhodnotil některé aspekty žalobcovy pobytové historie na území České republiky (dále jen „ČR“).
3. Princip výjimečnosti zajištění podle čl. 15 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „přijímací směrnice“), se promítá v potřebě primárního využití zvláštních opatření zakotvené v § 46a odst. 1 zákona o azylu, podle něž *„ministerstvo může v případě nutnosti rozhodnout o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření“*. Z logiky věci tedy důvody umožňující zajištění jako takové v naprosté většině případů nejsou totožné s důvody znemožňujícími využití zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu. Žalovaný je povinen se při vysvětlení svého přesvědčení o údajné nemožnosti využití zvláštních opatření vypořádat se všemi klíčovými prvky žalobcovy pobytové historie.
4. Žalovaný této povinnosti nedostál. Sice se zabýval porušeními zákona o pobytu cizinců, kterých se žalobce v minulosti dopustil, nijak však nezohlednil to, že žalobce v minulosti nikdy nebyl vystaven před reálnou a skutečnou hrozbou nutnosti vycestování z území ČR, tj. nebyl reálně a bezprostředně ohrožen možností výkonu rozhodnutí o správním vyhoštění. V minulosti sice skutečně nerespektoval správní rozhodnutí a v rozporu s uloženými rozhodnutími nadále pobýval na území ČR, po svém zajištění za účelem realizace správního vyhoštění však byl poprvé konfrontován s bezprostřední hrozbou realizace vyhoštění.
5. Tato okolnost je v žalobcově pobytové historii naprostou novotou, což má mj. za následek zásadní změnu v jeho motivaci spolupracovat s příslušným správním orgánem. Na rozdíl od minulosti je zřejmé, že žalobce je velmi dobře informován, že řízení o udělení mezinárodní ochrany je jeho jedinou možností, jak si legalizovat či přinejmenším prodloužit pobyt na území ČR.
6. Žalobce dále zdůraznil, že smyslem zavedení institutu zvláštních opatření do zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), jakož i do zákona o azylu, byla nutnost implementace čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“), k níž byly členské státy povinny přistoupit nejpozději do 24. 12. 2010. Právní předpis členského státu upravující danou problematiku tedy musí být po tomto datu vždy vykládán v souladu se smyslem, cíli a požadavky návratové směrnice. Na tuto skutečnost ostatně Nejvyšší správní soud upozornil již ve svých rozsudcích ze dne 7. 12. 2011, č. j. 1 As 132/2011-51, a ze dne 28. 3. 2012, č. j. 3 As 30/2011-57. Např. v rozsudku pod č. j. 1 As 132/2011-51, ze kterého byla citována podstatná pasáž, Nejvyšší správní soud shrnul, co bylo smyslem a cílem jejího přijetí, a zdůraznil subsidiaritu zajištění. I v případě úvahy o uložení zvláštních opatření podle zákona o azylu je povinností žalovaného zvážit všechny důležité okolnosti svědčící pro závěr o nemožnosti i možnosti uložení zvláštních opatření. Žalovaný posoudil situaci žalobce bez zvážení některých klíčových okolností jeho pobytové historie, kdy žalobce byl poprvé konfrontován s reálnou možností realizace vyhoštění a po umístění do

zařízení pro zajištění cizinců mu nezbylo nic jiného, než s žalovaným dostatečně a poctivě spolupracovat.

7. Pokud žalovaný dostatečně nevysvětlil důvod toho, proč by žalobce neměl důvod s žalovaným spolupracovat a řádným plněním povinností v řízení o udělení mezinárodní ochrany si tak svůj pobyt na území ČR prodloužit, a proč tedy nemohl žalovaný uvažovat o uložení zvláštních opatření, zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Z výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení a přiznal odměnu ustanoveného zástupce ve specifikované výši.
8. Žalovaný ve svém **vyjádření k žalobě** s podanou žalobou nesouhlasil a měl za to, že se v žalobě namítaných porušení při rozhodování věci nedopustil. Byl přesvědčen, že z napadeného rozhodnutí je jasně seznatelné, z jakých podkladů žalovaný vycházel, jakým způsobem je hodnotil a k jakým závěrům jej tyto úvahy vedly. Správní orgán v rozhodnutí popsal skutkový stav a zdůvodnil, z jakých konkrétních a individualizovaných důvodů dospěl k domněnce, že žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu pouze účelově s cílem oddálit hrozící vyhoštění ve smyslu § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu.
9. Žalobce byl dne 31. 12. 2017 zajištěn za účelem realizace správního vyhoštění. Důvodem jeho zajištění byla skutečnost, že dne 30. 12. 2017 při prováděné pobytové kontrole bylo zjištěno, že žalobce pobývá na území ČR neoprávněně, jelikož u něj nebyl nalezen žádný doklad totožnosti a provedenou lustrací bylo zjištěno, že nemá na území ČR povolen pobyt a je veden v evidenci nežádoucích osob, neboť mu bylo v r. 2011 uloženo správní vyhoštění na dobu 3 let, které však nerespektoval a z ČR nevycestoval. K tomu dále žalovaný uvedl, že žalobci v době uložení správního vyhoštění v r. 2011 bylo uloženo namísto zajištění zvláštní opatření s povinností hlásit se jednou týdně na určeném místě a v určené době, ovšem dané nerespektoval a povinnost uloženou zvláštním opatřením neplnil. Žalobce tedy na území ČR pobýval neoprávněně bez dokladu totožnosti a jakéhokoliv oprávnění k pobytu a vědomě tak porušoval právní předpisy a vědomě mařil výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. S ohledem na tyto skutečnosti bylo žalobci opětovně uloženo správní vyhoštění a vzhledem k tomu, že v minulosti mu bylo uloženo zvláštní opatření, které neplnil, byl v současnosti zajištěn za účelem realizace správního vyhoštění. Z jeho jednání bylo totiž zřejmé, že existuje reálné nebezpečí, že své povinnosti nadále nebude respektovat a bude mařit výkon správního rozhodnutí o vyhoštění.
10. Z výše uvedených důvodů správní orgán rozhodl o zajištění žalobce v zařízení pro zajištění cizinců ve smyslu § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Žalovaný připomněl, že „*v případě podání žádosti o mezinárodní ochranu až ve chvíli, kdy žadatelí brozí vyhoštění, existuje vyvratitelná domněnka, že tato žádost byla účelová*“ (z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, sp. zn. 5 Azs 24/2008). Dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2016, sp. zn. 7 Azs 55/2016, ze kterého vyplývá, že skutečnost případné účelovosti podané žádosti je speciálním důvodem pro zajištění cizince podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, a na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 8. 2016, sp. zn. 41 Az 17/2016, pojednávající o rozdílech mezi účelovou a zjevně nedůvodnou žádostí.
11. K námitce, že žalovaný dostatečně nezvážil alternativy k povinnosti setrvat v zařízení v průběhu řízení o udělení mezinárodní ochrany s odkazem na žalobcovu historii na území ČR, žalovaný uvedl, že se s danými skutečnostmi plně vypořádal ve svém rozhodnutí, kde

mj. uvedl, že by uplatnění zvláštního opatření dle § 47 nebylo v případě žalobce účinné. O neúčinnosti zvláštního opatření svědčilo nejen žalobcovo naprosté nerespektování právního řádu i jemu uložených povinností, ale také jeho zcela účelové jednání a dále skutečnost, že již v minulosti bylo zvláštní opatření žalobci uloženo, ale on je absolutně nerespektoval, tudíž bylo zřejmé, že i v současné době by v případě uložení zvláštního opatření dané nerespektoval, a to s odkazem především na žalobcovu historii na území ČR, kdy zde pobývá nelegálně bez pobytového oprávnění, vědomě mařil výkon správního vyhoštění a zcela nerespektoval zákony ČR.

12. Pro řízení odkázal žalovaný na spisový materiál, měl za to, že postupoval v souladu s právními předpisy, a navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou v plném rozsahu zamítl.
13. Ze zasláního **správního spisu** soud ověřil, že skutečnosti uvedené ve vyjádření žalovaného odpovídají obsahu spisového materiálu. Nad rámec uvedeného ze spisu doplňuje následující skutečnosti: Žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany byla podána v Zařízení pro zajištění cizinců Balková dne 6. 1. 2018. Žalobce ji odůvodňoval tím, že dělal na vojně ostřelovače, a tak jej chtěli poslat do války na východ Ukrajiny. Také uvedl, že se musí starat o nemocnou matku, která má rakovinu prsu a pravidelně dostává chemoterapii. Z vyjádření žalobce v průběhu řízení před policejním orgánem i následně při poskytnutí údajů k žádosti a při pohovoru vyplynulo, že žalobcova matka žije na Ukrajině a žalobce chce v ČR zůstat, aby mohl mj. vydělat na lepší léky pro ni. Žalobce v ČR pobýval od r. 2000, minimálně od r. 2005 pak nepřetržitě. Součástí spisu jsou také rozhodnutí o správním vyhoštění z let 2017 (č. j. KRPA-470721-18/ČJ-2017-000022) a 2011 (č. j. KRPU-31063/ČJ-2011-040022-SV), úřední záznamy o nedostaveních se žalobce na příslušné policejní pracoviště a výpis z cizinecké evidence, podle kterého bylo žalobci uloženo správní vyhoštění i v r. 2003.
14. Soud ve věci rozhodoval bez jednání, neboť účastník řízení nežádal nařízení ústního jednání a soud jeho nařízení nepovažoval za nezbytné (§ 46a odst. 8 věta čtvrtá před středníkem zákona o azylu).
15. **Soud neshledal žalobu důvodnou.**
16. Předmětné ustanovení § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu stanoví, že *ministerstvo může v případě nutnosti rozhodnout o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření, jestliže byla žádost o udělení mezinárodní ochrany podána v zařízení pro zajištění cizinců a existují oprávněné důvody se domnívat, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatýkacího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve.*
17. Podle § 47 odst. 2 zákona o azylu *ministerstvo může rozhodnout o uložení zvláštního opatření žadateli o udělení mezinárodní ochrany, jestliže nastanou důvody podle § 46a odst. 1 nebo § 73 odst. 3, ale je důvodné se domnívat, že uložení zvláštního opatření je dostatečné k zabezpečení účasti žadatele o udělení mezinárodní ochrany v řízení ve věci mezinárodní ochrany.*
18. Žalobní námitky žalobce se vztahovaly k tomu, zda nebylo možné přistoupit k uložení zvláštních opatření. Soud při posuzování žalobních námitek vycházel ze skutečnosti, že ustanovení § 47 zákona o azylu bylo do tohoto právního předpisu vtěleno na základě novelizace zákonem č. 314/2015 Sb. Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb. k němu

uvádí: „*Jelikož je nutné na základě přepracované přijímací směrnice před individuálním posouzením nutnosti zajištění konkrétního žadatele o udělení mezinárodní ochrany rovněž posuzovat možnost uložení tzv. alternativy k zajištění, jsou do tohoto zákona nově upravena tzv. zvláštní opatření. Jedná se buď o povinnost žadatele o udělení mezinárodní ochrany zdržovat se v příslušném pobytovém středisku určeném ministerstvem, nebo o povinnost hlášení se ministerstvu v intervalech určených ministerstvem, není-li žadatel ubytován v pobytovém středisku (podobnou alternativu zná i zákon o pobytu cizinců). [...] Cílem zvláštního opatření je zajištění součinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany v rámci řízení ve věci mezinárodní ochrany, a to uplatněním mírnější formy, než je zajištění. [...]*“ (zvýrazněno zdejší soudem). Onen základ v přijímací směrnici lze nalézt v bodech 15 a 20 její preambule, kdy zajištění má být výjimečným, krajním prostředkem, uplatňovaným pouze poté, co byla posouzena možnost uložení alternativních opatření. Na to navazuje čl. 8 přijímací směrnice, který v odst. 2 stanoví, že „*[v] případech nutnosti a na základě individuálního posouzení každého případu mohou členské státy zajistit žadatele, nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření*“, a v odst. 3 pak mezi případy, ve kterých je možné žadatele zajistit, řadí situaci žadatele zajištěného v rámci řízení o navrácení za účelem přípravy navrácení nebo vyhoštění, „*mohou-li členské státy na základě objektivních kritérií, včetně skutečnosti, že daný žadatel již měl možnost přístupu k azylovému řízení, řádně doložit, že existují oprávněné důvody se domnívat, že žadatel činí žádost o mezinárodní ochranu pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon rozhodnutí o navrácení*“. Tomu odpovídá znění § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Posledně zmíněné ustanovení zákona o azylu i § 47 téhož je proto třeba vykládat eurokonformně.

19. Soud zkoumal odůvodnění napadeného rozhodnutí v té části, která se vztahovala k neúčinnosti zvláštních opatření (str. 4-5), a neshledal, že by žalovaný pochybil. Žalovaný vycházel z okolností, které ve svém souhrnu svědčily pro závěr o neúčinnosti zvláštních opatření. Těmito okolnostmi byly opakovaný neoprávněný pobyt žalobce na území ČR bez cestovního dokladu a pobytového oprávnění; nerespektování povinnosti vycestovat a opakované maření výkonu správního rozhodnutí, přičemž svého protiprávního jednání si byl žalobce vědom; porušování povinnosti uložené zvláštním opatřením podle zákona o pobytu cizinců, přestože žalobci hrozilo nahrazení zvláštního opatření zajištěním; vykonávání výdělečné činnosti na území ČR bez povolení; účelové podání žádosti na základě skutečností, které mu musely být známy již před prvotním zajištěním policií; rozpory v tvrzeních ohledně možnosti vycestovat v řízení před policejním orgánem a v azylovém řízení a klamání správního orgánu v tomto smyslu, jakož i celkově účelové jednání žalobce vedené cílem vyhnout se vyhoštění. Žalovaný v této souvislosti také odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který např. v rozsudku ke sp. zn. 1 Azs 349/2016 konstatoval, že účelem zvláštních opatření není pouze zajistit účast žadatele v řízení o žádosti, ale také zajištění efektivní kontroly nad průběhem řízení o vyhoštění v situaci, kdy cizinec uplatní své právo požádat o mezinárodní ochranu. Žalovaný správní orgán tudíž posoudil individuálně poměry žalobce a neshledal mírnější donucovací opatření účinnými, přičemž jeho závěry měly oporu ve správním spisu a zjištěném skutkovém stavu. V případě žalobce se jednalo o závažné okolnosti a nebylo zjištěno nic, co by správní orgán či soud mohlo vést k případnému upuštění od zajištění v zařízení pro zajištění cizinců. Dokonce ani v žalobě žalobce žádnou takovou okolnost hodnou zřetele nezmínil.
20. Ani směrnice, ani zákon o azylu dále nikde nestanoví, čím mají příslušné orgány zdůvodňovat neúčinnost zvláštních opatření a důvodnost zajištění. K závěru o naplnění

podmínek pro zajištění dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu vedly žalovaného veškeré okolnosti uvedené na str. 1-5 napadeného rozhodnutí. Podle směrnice je třeba nejprve posoudit možnost uložení alternativních opatření a až poté je možné žadatele zajistit, což žalovaný učinil. Částečné překrývání důvodů, pro něž byla shledána účelovost žádosti, a důvodů neúčinnosti zvláštních opatření bylo posvěceno i Nejvyšším správním soudem, který shledal, že klíčovou otázkou je, zda argumentace v neprospěch alternativ zajištění může sama o sobě obstát, zda je konzistentní a individualizovaná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2017, č. j. 8 Azs 114/2017-35, bod 17 a násl.). V nyní projednávané věci žalovaný shromáždil dostatek informací o žalobcově pobytové historii na území ČR, která nebyla nikterak krátkodobá (minimální délka posledního nepřetržitého pobytu žalobce na území ČR činila dle jeho vlastních tvrzení 12 let) a během níž bylo žalobci celkem třikrát uloženo správní vyhoštění, neboť porušoval režim pobytu cizinců na území ČR a povinnosti s takovým pobytem související. Skutková zjištění byla dostačující pro závěr, že mírnější opatření nebudou účinná.

21. K otázce toho, že reálná hrozba realizace vyhoštění nyní pro žalobce představuje novou okolnost v jeho pobytové historii a je motivován k řádné spolupráci se správním orgánem, soud vycházel ze skutečnosti, že povinnost vycestovat z území ČR byla inherentní složkou již v případech dříve uložených správních vyhoštění. To, že se ji žalobce svévolně rozhodl nerespektovat, nemůže založit jakoukoli překvapivost té skutečnosti, že policejní orgán nyní činí kroky k tomu, aby žalobce skutečně ČR opustil. Žalobci se po uložení správního vyhoštění již dvakrát podařilo zmizet z hledáčku příslušných správních orgánů a prodloužit si tak období pobytu na území ČR (byť se jednalo o pobyt nelegální), dokud nebyl policejním orgánem náhodně kontrolován, ztotožněn a zajištěn. Toto jednání nedává záruku, že by se žalobce ke stejnému postupu neuchýlil znovu. Žalovaný správní orgán hodnotil žalobcovu pobytovou historii **jako celek** a zohlednil veškeré relevantní a závažné okolnosti z jejího průběhu.
22. K argumentaci návratovou směrnicí soud uvádí, že na nyní projednávanou věc není aplikovatelná, neboť sám zákonodárce v důvodové zprávě k novele zákona o azylu uvedl, že zavedení institutu zvláštních opatření je důsledkem implementace přijímací směrnice. Správní řízení o správním vyhoštění a o udělení mezinárodní ochrany jsou dvěma oddělenými správními řízeními, která nelze směšovat. V řízení o napadeném rozhodnutí proto nelze návratovou směrnicí argumentovat, když přijímací směrnice obsahuje svoji vlastní úpravu zajištění s odlišnými důvody zajištění. Z téhož důvodu nejsou v nyní projednávané věci přílehlavé ani rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 132/2011-51 a 3 As 30/2011-57, neboť oba směřovaly k otázce zajištění podle zákona o pobytu cizinců a návratová směrnice na ně aplikovatelná byla. Snad by bylo možné vycházet z té části, ve které se hovoří o cíli zvláštních opatření, kterým je minimalizace omezování osobní svobody, a o povinnosti uvážit o možnosti uložení zvláštních opatření před tím, než bude přistoupeno k zajištění, avšak toto soud již posuzoval výše na základě samotného znění přijímací směrnice a zákona o azylu, proto dané rozsudky na závěrech soudu nemohou nic změnit.
23. Lze uzavřít, že žalovaný se s možností uložení zvláštních opatření žalobci vypořádal v mezích zákona dostatečně a jeho úvahy netrpěly žádnými vnitřními rozpory či zjevnými nesprávnostmi. Napadené rozhodnutí respektovalo všechny individuální okolnosti případu, které byly žalovanému známy, včetně žalobcovy pobytové historie na území ČR, a jeho odůvodnění bylo dostatečné a přezkoumatelné.

24. S ohledem na veškeré výše uvedené skutečnosti soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) zamítl.
25. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., kdy by na náhradu nákladů řízení měl právo žalovaný, jenž měl ve věci plný úspěch. Žalovanému však žádné náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, ani nepožadoval jakoukoli jejich náhradu, proto náhrada nákladů žádnému z účastníků řízení nenáleží.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 12. března 2018

Mgr. Jana Komínková v.r.
samosoudkyně