



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **N. Ch.**, zastoupené Organizací pro pomoc uprchlíkům, se sídlem Kovářská 939/4, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2016, č. j. OAM-150/LE-BE02-BE02-PS-2016, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2016, č. j. 44 A 26/2016 – 20,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2016, č. j. 44 A 26/2016 – 20, **se zrušuje** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 10. 2016, č. j. OAM-150/LE-BE02-BE02-PS-2016, zajistil žalobkyni v zařízení pro zajištění cizinců do 5. 2. 2017 podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Žalobkyně byla původně zajištěna na základě rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství hl. města Prahy, ze dne 15. 10. 2016, a to za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). V průběhu zajištění žalobkyně podala žádost o mezinárodní ochranu. Podle žalovaného existovaly oprávněné důvody se domnívat, že žádost byla pouze účelová, tj. byla podána pouze s cílem vyhnout se správnímu vyhoštění. Žalobkyně pobývala na území ČR od roku 2001 nelegálně. Opakovaně jí bylo uloženo správní vyhoštění, které nerespektovala. Žádost o mezinárodní

ochranu podala teprve po zajištění cizineckou policií. V rámci řízení o správním vyhoštění neuvedla žádný důvod, který by jí bránil vrátit se do země původu. Naopak zmínila, že před čtrnácti dny Ukrajinu navštívila. Důvody tvrzené při podání žádosti o mezinárodní ochranu jsou proto v rozporu s její předchozí výpovědí. S ohledem na tyto skutkové okolnosti by uplatnění zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu nebylo účinné. Žalovaný proto „přezajistil“ žalobkyni do režimu zákona o azylu.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Praze, který v záhlaví označeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud vytkl žalovanému, že nesprávně posoudil možnost použití zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu. Účel zvláštních opatření je vymezen v odstavci 2 tohoto ustanovení, podle kterého žalovaný „*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*“. Účelem zvláštních opatření je tedy zajistit zdárný průběh řízení o mezinárodní ochraně tím, že je zabezpečena účast žadatele. K zajištění žadatele je tedy možno přistoupit pouze tehdy, pokud nelze jeho účast v řízení zabezpečit pomocí zvláštních opatření.

[3] Soud připustil, že má pochybnosti o smysluplnosti a praktičnosti takové úpravy. Lze např. pochybovat o tom, jaký má vztah zabezpečení účasti v řízení k zajištění z důvodu nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek [46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu]. Tento důsledek však nemůže nic změnit na jednoznačnosti textu zákona citovaného výše, který učinil neúčinnost zvláštních opatření nutnou podmínkou pro zajištění. Právě vzhledem k absenci logické vazby mezi zabezpečením účasti v řízení a nebezpečím pro veřejný pořádek, by se jiným výkladem (který by podmínku neúčinnosti zvláštního opatření vztahoval přímo k jednotlivým důvodům zajištění) stala podmínka neúčinnosti zvláštního opatření částečně nadbytečná. S ohledem na skutečnost, že zvláštní opatření nemůže ze své povahy odstranit nebezpečí žadatele pro veřejný pořádek, byla by podmínka neúčinnosti v případech 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu splněna vždy. Takový výklad by byl v rozporu s výkladovou zásadou nevytváření nepoužitelných ustanovení.

[4] S ohledem na tyto závěry považoval krajský soud za rozhodné, zda žalovaný prokázal, že by uložení zvláštních opatření nebylo dostatečné k zajištění účasti žalobkyně v řízení o mezinárodní ochraně. Žalovaný se věnoval v odůvodnění pouze účelovosti žádosti žalobkyně a jejímu dlouhodobě nelegálnímu pobytu. Tyto skutečnosti však podle krajského soudu nemají vazbu k posouzení otázky, zda by zvláštním opatřením byla zajištěna účast žalobkyně na řízení o mezinárodní ochraně a proč by jejím propuštěním ze zařízení pro zajištění cizinců měl být průběh tohoto řízení ohrožen. Žalobkyně jednoznačně projevila zájem zůstat v ČR, nespolutpráce s žalovaným by tak nebyla v jejím zájmu. Pokud se žalovaný obával, že by žalobkyně neopustila území ani po případném zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu, leží tato otázka již mimo zákonem vymezený účel zvláštních opatření. Krajský soud proto uzavřel, že v posuzované věci nebyla splněna jedna z nezbytných podmínek pro zajištění žalobkyně – neúčinnost zvláštních opatření.

pokračování

Dalšími žalobními námitkami (vyhodnocením žádosti o mezinárodní ochranu jako účelové a délkou zajištění) se proto již nezabýval.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil rozhodnou právní otázku. Své závěry dostatečně neodůvodnil a vybočil z rozhodovací praxe nejen Nejvyššího správního soudu, ale i své vlastní (a to dokonce stejného samosoudce – viz rozsudek krajského soudu ze dne 28. 12. 2016, č. j. 44 A 31/2016 – 19). Napadený rozsudek je proto překvapivý a zpochybňuje důvěru v předvídatelnost soudního rozhodování.

[7] V nyní posuzované věci i ve věci řešené krajským soudem pod sp. zn. 44 A 31/2016 stěžovatel odůvodnil neuložení zvláštních opatření následovně: *„V průběhu řízení o zajištění bylo též jednoznačně prokázáno, že se žalobkyně vyhýbala svým povinnostem, když nerespektovala svou povinnost vycestovat z území EU. Z tohoto důvodu by uplatnění zvláštního opatření dle § 47 zákona o azylu nebylo dle názoru správního orgánu účinné. O neúčinnosti zvláštního opatření v případě žalobkyně svědčí nejen její naprosté nerespektování správního řádu i povinností, které jí byly uloženy, ale také její zcela účelové jednání. Je tedy zřejmé, že v jejím případě nelze uložení zvláštního opatření považovat za účinné.“* V rozsudku č. j. 44 A 31/2016 – 19 krajský soud této argumentaci přisvědčil a uvedl, že stěžovatel (v dané věci žalovaný) *„zcela jednoznačně v rozhodnutí označil důvod, který jej vedl k závěru, že uplatnění zvláštního opatření v projednávané věci nebylo namístě. To, že žalovaný v souvislosti se svou úvahou o možnosti uplatnění zvláštního opatření v případě žalobkyně výslovně uvedl pouze její nevycestování na základě uloženého správního vyhoštění a nezabýval se individuálními okolnostmi jejího případu (které však neoznačila), neznamená, že by rozhodnutí žalovaného mělo být považováno za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.“* V nyní posuzované věci obdobná argumentace stěžovatele u krajského soudu neobstála, přestože žalobkyně pobývala na území ČR nelegálně již od roku 2001, dvakrát jí bylo uloženo správní vyhoštění, které vědomě nerespektovala.

[8] Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že účelovost žádosti o mezinárodní ochranu nemá žádnou souvislost s neúčinností zvláštních opatření. Účelovost žádosti je naopak základní podmínkou zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Podmínky pro zajištění spočívající v účelovosti žádosti a v neúčinnosti zvláštních opatření stojí vedle sebe. Jejich vzájemná souvislost se projevuje až v zajištění jako takovém, které nastupuje, nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření. Úvaha soudu proto nesouvisí s podstatou projednávaného problému.

[9] Krajský soud dále uvedl, že nevidí žádnou souvislost ani mezi nelegálním pobytem žalobkyně a neúčinností zvláštních opatření. Podle soudu žalobkyně jednoznačně projevila zájem zůstat v ČR, nespolečně s žalovaným by tak nebyla v jejím zájmu. I tato úvaha je nesprávná. Právě zájem žalobkyně zůstat na území ČR i přes uložené správní vyhoštění,

kteřé opět vědomě ignoruje, svědčí o nerespektování právního řádu. Obdobný závěr zaujal i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2014, č. j. 9 Azs 192/2014 – 29. Přestože se tento rozsudek týkal zákona o pobytu cizinců, lze jej podle názoru stěžovatele použít i pro zajištění podle zákona o azylu, neboť lze najít obdobnou logiku hledání souvislostí.

[10] Stěžovatel zdůraznil, že zajistil žalobkyni za situace, kdy v ČR pobývala od roku 2001 neoprávněně, opakovaně jí bylo uloženo správní vyhoštění, o mezinárodní ochranu požádala již podruhé, a to až po uložení správního vyhoštění. Žalobkyně si byla svého protiprávního jednání nepochybně vědoma a otevřeně o svém nelegálním pobytu hovořila. Krajský soud tento zjištěný skutkový stav nesprávně posoudil.

III. Vyjádření žalobkyně

[11] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že zvláštní opatření má být uloženo namísto zajištění, existuje-li důvodný předpoklad, že cizinec bude se správními orgány spolupracovat při realizaci daného opatření. Podle krajského soudu z rozhodnutí o zajištění nevyplývají skutečnosti, které by svědčily pro závěr, že by žalobkyně nespolečovala s žalovaným v řízení o mezinárodní ochraně. Zvláštní opatření spočívající v uložení povinnosti zdržovat se v pobytovém středisku by bylo dostatečné k zajištění účasti žalobkyně v řízení o mezinárodní ochraně. Žádost žalobkyně o mezinárodní ochranu je projevem její vůle být v ČR účastníkem řízení. Je proto v jejím zájmu, aby po dobu řízení na území ČR setrvala a vyčkala rozhodnutí. Krajský soud správně posoudil, že účelem zvláštních opatření je zajištění účasti žalobkyně v řízení o mezinárodní ochraně. Naopak stěžovatel v napadeném rozhodnutí dostatečně neodůvodnil, proč by některé ze zvláštních opatření nebylo k tomuto účelu dostačující. Své závěry opřel pouze o hodnocení neoprávněného pobytu žalobkyně a z toho automaticky dovodil ohrožení průběhu řízení ve věci mezinárodní ochrany. Takové úvahy jsou pouze spekulativní.

[12] Samotné nerespektování správního vyhoštění podle žalobkyně nevylučuje použití zvláštních opatření. Stejnou úvahu učinil i krajský soud v napadeném rozsudku. V této souvislosti žalobkyně upozornila na mimořádnou a subsidiární povahu institutu zajištění. Poukázala také na praxi stěžovatele, který k zajištění přistupuje v naprosté většině případů, kdy cizinec podal žádost o mezinárodní ochranu v zařízení pro zajištění cizinců. Žalovaný navíc při zajištění vychází ze skutkového stavu, který byl zjištěn v předchozím řízení jiným správním orgánem. Rozsudek č. j. 9 Azs 192/2014 – 29, na který stěžovatel odkázal, není podle žalobkyně použitelný na její případ, neboť se týkal zajištění podle zákona o pobytu cizinců. Z § 123b tohoto zákona vyplývá, že se jedná o zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území, která slouží k posílení dohledu správního orgánu nad tím, že cizinec vycestuje v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění. Zvláštní opatření podle zákona o azylu sledují jiný účel, a to zabezpečení účasti žadatele v řízení o mezinárodní ochraně. Účely zvláštních opatření podle zmíněných dvou zákonů jsou podle žalobkyně téměř protikladné. Zatímco první z nich slouží ve svém důsledku k vycestování cizince, druhé k setrvání cizince na území po dobu řízení o mezinárodní ochraně. Obojí jsou však krajním prostředkem a citelným zásahem do práva jednotlivce na nedotknutelnost osoby a na osobní svobodu.

pokračování

[13] Namítl-li stěžovatel, že krajský soud vybočil z ustálené rozhodovací praxe, opomněl, že soud jej povinen přihlížet ke konkrétním skutkovým okolnostem. Vzhledem k tomu, že každý případ je osobitý, stěžovatel nemůže očekávat předvídatelnost v rozhodování soudu. V nyní posuzované věci soud na rozdíl od stěžovatele zohlednil individuální okolnosti života žalobkyně.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Z rozsudku je zřetelně patrná podstata úvahy krajského soudu, podle které je neúčinnost zvláštních opatření vázána výlučně na situaci, kdy by zvláštní opatření nebylo dostatečné k zabezpečení řízení o mezinárodní ochraně, přičemž další okolnosti jako neoprávněný pobyt žadatele nebo nerespektování správního vyhoštění nemají na posouzení této otázky vliv. Tato úvaha není nepřezkoumatelná. Otázkou její správnosti se soud zabýval dále v rámci věcného posouzení.

[17] Nepřezkoumatelnost rozsudku by mohla založit také situace, pokud by krajský soud vydal rozdílná rozhodnutí, přičemž v později vydaném rozhodnutí by se argumentačně nevypořádal s dříve vysloveným odlišným právním názorem, třebaže mu byl takový názor znám či mu znám být měl a mohl. Současně k tomu, aby nezohlednění prejudikatury bylo důvodem zrušení přezkoumávaného rozsudku, by musela přistoupit i jeho věcná nesprávnost (blíže viz rozsudek ze dne 20. 9. 2007, č. j. 2 As 94/2006 – 51, č. 1424/2008 Sb. NSS). Taková situace ovšem nyní nenastala, neboť rozsudek č. j. 44 A 26/2016 – 20 přezkoumávaný ke kasační stížnosti stěžovatele byl vydán dne 5. 12. 2016, tedy dříve než rozsudek ze dne 28. 12. 2016, č. j. 44 A 31/2016 – 19. Nadto, v pořadí první (nyní přezkoumávaný) rozsudek Nejvyšší správní soud shledal nezákonným z důvodů podrobně vysvětlených níže, odklon od právního názoru v něm vysloveného byl proto žádoucí.

[18] Nelze ovšem přehlédnout, že oba rozsudky vydala stejná samosoudkyně. Odlišnost výsledku v obou rozsudcích přitom nespočívala v odlišných skutkových okolnostech, ale v protichůdném posouzení rozhodné právní otázky - zda typově shodné skutkové okolnosti (neoprávněný pobyt a nerespektování správního vyhoštění) mohou vést k závěru o neúčinnosti zvláštních opatření, nebo zda neúčinnost zvláštních opatření může být dovozena pouze tehdy, pokud by tato opatření nepostačovala k zajištění účasti žadatele v řízení o mezinárodní ochraně. Byť se názory téhož soudce nepochybně mohou vyvíjet v čase, odlišné rozsudky byly vydány stejnou samosoudkyní v průběhu jediného měsíce. Taková rozpornost v rozhodování je nežádoucí a nijak nepřispívá k předvídatelnosti soudního rozhodování a rovnosti účastníků před zákonem.

[19] Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že krajský soud posoudil podmínky pro uložení zvláštních opatření nesprávně. Krajský soud opřel svůj závěr o jazykové znění § 47 odst. 2 zákona o azylu, podle kterého „[m]inisterstvo 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“. Z něj dovodil, že jediným účelem zvláštních opatření je zajistit zdárný průběh řízení o mezinárodní ochraně tím, že je zabezpečena účast žadatele. Krajský soud však opomněl zohlednit dané ustanovení v kontextu souvisejících ustanovení zákona o azylu, zejména nesprávně posoudil jeho souvislost s důvody zajištění.

[20] Ustanovení § 46a (důvody zajištění) a § 47 (zvláštní opatření) transponují do vnitrostátního práva čl. 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „přijímací směrnice“). Tato směrnice poprvé na úrovni unijního práva upravila možnost zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu. Částečně se tak stalo v reakci na rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 5. 2013, *Arslan*, C-534/11, v němž Soudní dvůr potvrdil, že návratová směrnice (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí) upravující zajištění cizinců se vztahuje pouze na neoprávněně pobývající cizince, nikoliv na žadatele o mezinárodní ochranu. Zároveň však připustil, že členské státy mohou ponechat cizince v zajištění i po podání žádosti o mezinárodní ochranu, pokud se po individuálním posouzení všech relevantních okolností ukáže, že tato žádost byla podána pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení a že je pokračování zajištění objektivně nutné k tomu, aby se dotýčný nemohl definitivně vyhnout svému navrácení.

[21] Dále Soudní dvůr podotkl, že byť se návratová směrnice v průběhu řízení o posouzení žádosti o mezinárodní ochranu nepoužije, neznamená to, že by se tím definitivně ukončilo řízení o navrácení, které tak může pokračovat v případě, že bude žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta. Pokud by členské státy nemohly za výše popsaných podmínek zabránit tomu, aby dotýčný podáním žádosti o mezinárodní ochranu automaticky dosáhl propuštění, byl by tím narušen smysl návratové směrnice, kterým je účinné navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Tento závěr respektuje podle Soudního dvora požadavek unijního práva, podle kterého členské státy nesmějí nikoho zajistit pouze proto, že je žadatelem o mezinárodní ochranu (srov. nyní čl. 8 odst. 1 přijímací směrnice). Ponechání žadatele v zajištění totiž nevyplývá z podání žádosti o mezinárodní ochranu, ale z okolností, jež charakterizují individuální chování tohoto žadatele před podáním této žádosti a při něm.

[22] Závěry vyslovené Soudním dvorem v citovaném rozsudku byly následně promítnuty do čl. 8 odst. 3 písm. d) přijímací směrnice, podle kterého žadatel může být zajištěn, „je-li zajištěn v rámci řízení o navrácení podle [návratové směrnice] za účelem přípravy navrácení nebo výkonu vyhoštění a mohou-li členské státy na základě objektivních kritérií, včetně skutečnosti, že daný žadatel již měl možnost přístupu k azylovému řízení, řádně

pokračování

doložit, že existují oprávněné důvody se domnívat, že žadatel činí žádost o mezinárodní ochranu pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon rozhodnutí o navrácení“.

[23] Tento důvod zajištění byl pak transponován do § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, podle kterého *„[m]inisterstvo 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 ...e) 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 brozícímu 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“.*

[24] Z uvedených ustanovení zákona o azylu a přijímací směrnice je zřejmé, že důvodem, který ospravedlňuje zajištění žadatele o mezinárodní ochranu je v tomto případě obava, že se podáním žádosti o mezinárodní ochranu snaží vyhnout realizaci správního vyhoštění. Zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu má tedy za cíl znemožnit zneužití zákona podáním účelové žádosti o mezinárodní ochranu a dosažení takových podmínek, které cizinci umožní vyhnout se již uloženému správnímu vyhoštění (typicky útekem a přerušením kontaktu s orgány veřejné správy). Aniž by tím byl jakkoliv předjímán výsledek řízení o mezinárodní ochraně, jedná se o preventivní opatření, které má zabezpečit dostupnost žadatele pro výkon rozhodnutí o vyhoštění pro případ, že by se rozhodnutí o správním vyhoštění stalo vykonatelným v důsledku negativního výsledku řízení o mezinárodní ochraně. Skutečnost, že účelem § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu je *„zajištění efektivní kontroly nad průběhem správního řízení o vyhoštění v situaci, kdy cizinec během řízení uplatní své právo požádat o mezinárodní ochranu“* Nejvyšší správní soud potvrdil např. v rozsudcích ze dne 15. 2. 2017, č. j. 10 Azs 284/2016 – 35, nebo ze dne 28. 2. 2017, č. j. 4 Azs 9/2017 – 31. Tento důvod zajištění tedy nepochybně přesahuje pouhé zabezpečení účasti žadatele o mezinárodní ochranu v řízení o jeho žádosti.

[25] Pokud jsou splněny všechny podmínky pro aplikaci důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu (tj. na základě objektivních okolností spočívajících zejména v předchozím jednání cizince existují oprávněné důvody se domnívat, že podání žádosti bylo pouze účelové), je třeba tyto okolnosti zvažovat i při posouzení podmínek účinnosti zvláštních opatření. Zvláštní opatření jsou zamýšlena jako mírnější alternativa k těmto důvodům. Při posouzení účinnosti zvláštních opatření proto nelze odhlížet od důvodu zajištění a od toho, zda by uložením pouze zvláštního opatření nebyl zmařen cíl, k němuž by jinak zajištění směřovalo. Zvláštní opatření lze proto považovat za účinná, pokud lze jimi dosáhnout daného konkrétního účelu zajištění mírnějšími prostředky - bez fyzického zajištění žadatele. Jinými slovy, ministerstvo má povinnost nezajistit žadatele o mezinárodní ochranu z důvodů vyjmenovaných v § 46 odst. 1, pokud lze téhož účelu dosáhnout mírnějšími prostředky (srov. také čl. 8 odst. 2 přijímací směrnice, podle kterého *„[v] případě nutnosti a na základě individuálního posouzení každého případu mohou členské státy zajistit žadatele, nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření“*). V této souvislosti lze přiměřeně odkázat také na závěry rozšířeného senátu vyslovené v usnesení ze dne 28. 2. 2017, č. j. 5 Azs 20/2016 – 38, č. 3559/2017 Sb. NSS, podle kterého *„[m]ožnost aplikace zvláštního opatření namísto zajištění cizince a tomu korespondující úvahy správního*

orgánu budou nutně záviset na důvodu zajištění“ (odst. 32 a 36). Byť se toto usnesení vztahovalo ke vztahu zvláštních opatření a zajištění podle zákona o pobytu cizinců, logická vazba mezi oběma instituty je v obou zákonech obdobná.

[26] Zvláštními opatřeními podle § 47 odst. 1 zákona o azylu mohou být uloženy a) povinnosti zdržovat se v pobytovém středisku určeném ministerstvem, nebo b) povinnosti osobně se hlásit ministerstvu v době ministerstvem stanovené. Uložení povinnosti zdržovat se v pobytovém středisku umožňuje žadateli opustit pobytové středisko na dobu kratší než 24 hodin. Opuštění pobytového střediska na dobu delší než 24 hodin je pak možné na základě povolení ministerstva (viz § 82 odst. 5 zákona o azylu, viz také důvodovou zprávu k novele zákona o azylu provedené zákonem č. 314/2015 Sb. s účinností od 18. 12. 2015). V případě uložení této povinnosti nelze vyloučit, že by se žadatel po odchodu z pobytového střediska již nevrátil a zůstal na území ČR v ilegaltě. K témuž důsledku by mohlo vést uložení povinnosti pouze hlásit se ministerstvu.

[27] Při zvažování zvláštních opatření jako alternativy k důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu je proto namístě zohlednit pobytovou historii žadatele, včetně případného maření předchozích rozhodnutí o správním vyhoštění. Jakkoliv nelze paušálně říci, že by v případě existence důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu byla možnost uložení zvláštních opatření vždy vyloučena, jejich neúčinnost bude častější než v případě zvažování alternativ k jiným důvodům zajištění. Vždy však bude třeba zvážit osobní, majetkové a rodinné poměry cizince, charakter porušení povinností souvisejících s vyhošťovacím řízením, jeho dosavadní chování a respektování veřejnoprávních povinností stanovených ČR nebo jinými státy EU, včetně charakteru porušení těchto povinností ze strany cizince (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 Azs 20/2016 – 38, odst. 36 a 37). Zároveň je třeba nepochybně dbát na to, že zajištění žadatelů by mělo být možné pouze v souladu se zásadou nezbytnosti a přiměřenosti (bod 15 odůvodnění přijímací směrnice).

[28] Stěžovatel odůvodnil neúčinnost zvláštních opatření tím, že žalobkyně pobývala na území ČR neoprávněně od roku 2001, opakovaně jí bylo uloženo rozhodnutí o správním vyhoštění, které nerespektovala, v průběhu řízení o zajištění podle zákona o pobytu cizinců uvedla, že ji v případě návratu na Ukrajinu nic nehrozí, navíc na Ukrajině dva týdny před daným výsledkem krátce pobývala. V žádosti o mezinárodní ochranu uvedla pouze skutečnosti, které již mohla uvést při zajištění podle zákona o pobytu cizinců, ale neučinila tak. Cílem podané žádosti podle stěžovatele proto byla snaha vyhnout se výkonu správního vyhoštění. Za těchto okolností bylo podle stěžovatele možné se důvodně domnívat, že zvláštní opatření by nebyla účinná.

[29] Nejvyšší správní soud považuje popsané skutečnosti nepochybně za relevantní pro úvahu, zda by byla zvláštní opatření dostatečně účinná. Vzhledem k dosavadnímu počínání žalobkyně existují oprávněné důvody se domnívat, že by žalobkyně v pobytovém středisku nevyčkala do doby skončení řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, ale uchýlila se opět ke skrývání se před orgány veřejné moci a neoprávněnému pobytu. Krajský soud proto pochybil, když stěžovateli vytkl, že předchozí neoprávněný pobyt žalobkyně a nerespektování rozhodnutí o správním vyhoštění nemohly mít na posouzení účinnosti

pokračování

zvláštních opatření žádný vliv, a zrušil napadené rozhodnutí pro nedostatečné odůvodnění nemožnosti uložit zvláštní opatření.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[30] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1. s. ř. s.). V něm krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). **Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).**

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

V Brně dne 28. června 2017

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu