



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **D. M. N.**, zastoupený JUDr. Ing. Jakubem Backou, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 5. 2018, č. j. 17 A 55/2018 – 68,

t a k t o :

- I.** V řízení **se pokračuje.**
- II.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- III.** Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Ustanovenému zástupci žalobce, advokátu JUDr. Ing. Jakubu Backovi, **se přiznává** odměna za zastupování ve výši **4 114 Kč**. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Náklady právního zastoupení žalobce nese stát.

Odůvodnění:

[1] Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, rozhodnutím ze dne 11. 3. 2018, č. j. KRPA-92849-12/ČJ-2018-000022, rozhodla podle § 124b odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), o zajištění žalobce za účelem vycestování. Doba jeho zajištění byla stanovena na 30 dnů ode dne omezení osobní

svobody. Zajištění na základě tohoto rozhodnutí bylo ukončeno dne 21. 3. 2018. Žalobce byl rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 3. 2018, č. j. OAM-50/LE-LE05-LE26-PS-2018 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), zajištěn dle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“). Dobu trvání zajištění žalovaný stanovil do 5. 7. 2018.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který ji zamítl rozsudkem ze dne 11. 5. 2018, č. j. 17 A 55/2018 – 68.

[3] Z napadeného rozsudku vyplývá, že žalobce žil v České republice nepřetržitě od roku 1992 s výjimkou necelého měsíce v roce 2007, kdy byl ve Vietnamu hledat svou rodinu. Do ČR přicestoval za účelem podnikání, nemá zde žádné příbuzné ani majetek. Žalobce byl dvakrát ve výkonu trestu odnětí svobody (vždy za spáchání trestného činu podle § 283 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, tedy za nedovolenou výrobu a jiné nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy).

[4] První neúspěšnou žádost o udělení mezinárodní ochrany podal žalobce v roce 2016. Proti rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany podal žalobu, která byla zamítnuta, a proti zamítavému rozsudku podal kasační stížnost, která byla odmítnuta pro nepřijatelnost. Žalobci byl následně udělen výjezdní příkaz, v době jeho platnosti ale nevycestoval a od 3. 3. 2018 (do tohoto dne mu byla výjezdním příkazem stanovena povinnost vycestovat – pozn. soudu) pobýval v České republice neoprávněně. Dne 17. 3. 2018 podal v Zařízení pro zajištění cizinců Balková druhou žádost o udělení mezinárodní ochrany, a to poté, co byl dne 11. 3. 2018 zajištěn za účelem realizace vycestování (viz odstavec [1] tohoto rozsudku). Důvodem jeho zajištění byla skutečnost, že téhož dne se při pobytové kontrole prokázal cestovním dokladem, z něhož bylo zjištěno, že žalobce pobývá na území ČR neoprávněně.

[5] Krajský soud shrnul, že žalobní námitky žalobce směřovaly proti tomu, jak žalovaný posoudil splnění podmínek pro uložení zvláštních opatření podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Toto ustanovení 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 brozícímu vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatýkácího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, ačkoli mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve*. Podle § 47 odst. 2 zákona o azylu pak *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*.

[6] Krajský soud uvedl, že žalovaný nepochybil, pokud na základě skutečností vyplývajících ze správního spisu shledal, že uložení zvláštních opatření v případě žalobce

pokračování

nebude účinné. Těmito okolnostmi jsou pobyt žalobce na území ČR bez pobytového oprávnění v rozporu s jemu uloženou povinností opustit území, opakované páchaní závažné úmyslné trestné činnosti, vědomé dlouhodobé neplnění zákonných povinností a omezení uložených rozhodnutími správních orgánů, výkon výdělečné činnosti bez příslušného povolení a účelové podání opakované žádosti o mezinárodní ochranu s účelem vyhnout se svému vyhoštění (str. 5 rozhodnutí žalovaného). Krajský soud na základě výše uvedeného konstatoval, že žalovaný shromáždil dostatek informací o žalobcově pobytové historii na území ČR a tato skutková zjištění byla dostačující pro závěr, že mírnější opatření nebudou účinná. Není tedy pravda, jak tvrdil žalobce v doplnění žaloby, že důvodem neuložení zvláštních opatření namísto zajištění žalobce byl pouze jeho neoprávněný pobyt v ČR po skončení azylového řízení.

[7] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku, že smyslem zavedení institutu zvláštních opatření do zákona o pobytu cizinců a 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*“). Tato směrnice totiž není na nyní projednávanou věc aplikovatelná, neboť sám zákonodárce v důvodové zprávě k novele zákona o azylu uvedl, že zavedení institutu zvláštních opatření bylo důsledkem implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „*přijímací směrnice*“), nikoli návratové směrnice. Krajský soud v této souvislosti také připomněl, že řízení o správním vyhoštění a řízení o udělení mezinárodní ochrany jsou dvě oddělená správní řízení, která nelze směšovat. V nynějším řízení, v němž je přezkoumáváno rozhodnutí žalovaného o zajištění žalobce podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, proto nelze argumentovat návratovou směrnicí, jelikož přijímací směrnice (která je relevantní úpravou pro nyní posuzovaný případ) obsahuje vlastní úpravu zajištění s odlišnými zajišťovacími důvody.

[8] Žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu, který podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“) [jedná se však z hlediska obsahu kasačních námitek o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. – pozn. soudu]. Stěžovatel namítá, že krajský soud obdobně jako žalovaný posoudil možnost využití zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu nesprávně a rozhodl o zajištění stěžovatele „*excesivně a bez dostatečných důvodů*“. Žalovaný pouze zopakoval vlastní hodnocení důvodnosti zajištění stěžovatele podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, stejnou argumentací zdůvodnil i nemožnost využití zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu. Krajský soud tento postup aproboval s tím, že důvody zajištění stěžovatele a důvody nemožnosti využití zvláštních opatření byly z větší části podobné. Takový postup však nevyhovuje požadavkům na řádné a individuální posouzení závažnosti stěžovatelova protiprávního jednání. Pokud z § 46a odst. 1 zákona o azylu a čl. 15 přijímací směrnice vyplývá, že má být primárně využito zvláštních opatření předtím, než bude rozhodnuto o zajištění cizince, z logiky věci nemohou být v naprosté většině případů totožné důvody umožňující zajištění s důvody znemožňující využití zvláštních opatření.

[9] Podle stěžovatele krajský soud i žalovaný vycházeli při posuzování podmínek pro uložení zvláštních opatření pouze ze skutečnosti, že stěžovatel pobýval na území České republiky v době od skončení řízení o mezinárodní ochraně nelegálně. Takový postup je však v rozporu s názorem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017, č. j. 5 Azs 294/2016 – 18. Z něj vyplývá, že samotný nelegální pobyt na území České republiky nemůže být důvodem pro nevyužití zvláštních opatření. Stěžovatel připouští, že se v minulosti dopustil trestné činnosti, ta se však nijak netýkala pobytové problematiky ani nesouvisela s mařením výkonu správních rozhodnutí, aby mohla být důvodem pro zajištění stěžovatele.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti popírá důvodnost kasačních námitek, jelikož je přesvědčen, že jeho rozhodnutí i napadený rozsudek byly vydány v souladu se zákonem a jsou náležitě odůvodněny. Z okolností vyplývajících ze správního spisu je totiž zřejmé, že stěžovatel podal žádost o mezinárodní ochranu účelově s cílem odvrátit hrozící vyhoštění. Současně Nejvyššímu správnímu soudu sdělil, že zajištění stěžovatele bylo dne 4. 5. 2018 ukončeno, a proto navrhuje zastavení řízení o kasační stížnosti dle § 46a odst. 9 zákona o azylu.

[11] Podle § 46a odst. 9 zákona o azylu, ve znění účinném do 20. 1. 2019, platilo, že *v případě, že je zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany nebo cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění nebo o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění, soud řízení o žalobě zastaví. O ukončení zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany nebo cizince ministerstvo neprodleně informuje příslušný soud, který žalobu projednává. Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně.*

[12] Usnesením ze dne 29. 8. 2018, č. j. 9 Azs 254/2018 - 53, Nejvyšší správní soud řízení v dané věci přerušil, jelikož usnesením ze dne 23. 11. 2017, č. j. 10 Azs 252/2017 - 43, byla Nejvyšším správním soudem předložena Soudnímu dvoru Evropské unie předběžná otázka, zda „[b]rání výklad čl. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU (Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 96) ve spojení s čl. 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie takové vnitrostátní právní úpravě, která znemožňuje Nejvyššímu správnímu soudu přezkoumat soudní rozhodnutí ve věcech zajištění cizince poté, co je cizinec ze zajištění propuštěn?“ Současně byl dne 7. 12. 2017 skupinou senátorů podán návrh dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky mimo jiné na zrušení § 46a odst. 9 zákona o azylu.

[13] Zodpovězení předběžné otázky či rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu na zrušení § 46a odst. 9 zákona o azylu byly přitom rozhodující pro další postup ve věci.

[14] Ústavní soud nálezem ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 41/17 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), § 46a odst. 9 zákona o azylu zrušil pro jeho rozpor s ústavním pořádkem. Překážka řízení proto odpadla, ačkoliv dosud nebylo rozhodnuto o předběžné otázce. Je totiž zřejmé, že - bez ohledu na výsledek řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem Evropské unie - příslušnou vnitrostátní právní úpravu (tedy úpravu § 46a odst. 9 zákona o azylu) již nelze aplikovat. Soud proto podle § 48 odst. 6 s. ř. s. rozhodl, že v řízení se pokračuje (výrok I. tohoto rozsudku).

pokračování

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou kasační námitku, dle které krajský soud pochybil tím, že se ztotožnil s postupem žalovaného, který odůvodnil nevyužití zvláštních opatření stěžovatele prakticky totožnými argumenty, jako jsou ty, jimiž odůvodnil zajištění stěžovatele. Krajský soud k této otázce uvedl, že přijímací „[s]měrnice, 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. 1-6 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.).“

[18] Výše uvedené hodnocení krajského soudu je správné a odkaz na citovaný rozsudek přílehlavý. Zvláštní opatření namísto zajištění cizince může správní orgán zvolit pouze tehdy, pokud se lze domnívat, že cizinec bude se státními orgány spolupracovat při realizaci tohoto opatření a že jeho uložení je dostatečné k zabezpečení jeho účasti v řízení ve věci mezinárodní ochrany. Pokud zde existují skutečnosti nasvědčující tomu, že by žadatel uvedené správní řízení mařil, nelze přistoupit ke zvláštnímu opatření (v podrobnostech již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 8 Azs 114/2017 – 35, všechna uvedená rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[19] Nejvyšší správní soud dává za pravdu krajskému soudu, že se žalovaný dostatečně zabýval možností uplatnění zvláštních opatření podle § 47 odst. 2 zákona o azylu. Žalovaný zohlednil konkrétní situaci stěžovatele a nepřistupoval v případě paušálně, jak v kasační stížnosti tvrdí stěžovatel. Krajskému soudu proto nelze vytýkat, že se ztotožnil s tím, jak žalovaný hodnotil v souvislosti s možností využití zvláštních opatření stěžovatelovu pobytovou historii na území ČR. Nerespektování právních předpisů ČR nebylo dovozováno toliko z nelegálního pobytu stěžovatele po ukončení řízení o mezinárodní ochraně, ale zejména z jeho vyjádření, že ČR opustit nechce, z jeho pobytové minulosti (stěžovatel požádal o mezinárodní ochranu až po 14 letech nelegálního pobytu) i z jeho trestní minulosti (stěžovatel byl v roce 2012 odsouzen k trestu odnětí svobody v délce trvání dvou let za nedovolenou výrobu a držení psychotropních látek a jedů). Tyto okolnosti skutečně svědčí pro závěr o neúčinnosti zvláštních opatření (v podrobnostech viz odstavce [6] tohoto rozsudku). Proto žalovaný i krajský soud dospěli

k oprávněnému závěru, že osoba stěžovatele neskytá žádné záruky, že bude podmínky zvláštního opatření dle § 47 odst. 2 zákona o azylu dodržovat. Z výše uvedeného je zřejmé, že stěžovatel na území ČR dlouhodobě neplnil své zákonné povinnosti. Není proto ani žádný důvod předpokládat, že by svůj postoj k dodržování zákona náhle změnil a respektoval právě zvláštní opatření dle zákona o azylu [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2019, č. j. 9 Azs 181/2018 – 27, v němž soud posuzoval případ téhož stěžovatele týkající se jeho zajištění podle zákona o pobytu cizinců (viz odstavec [1] tohoto rozsudku)].

[20] Závěrem Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem uvádí, že i námitka, podle níž je nesmyslné, aby byla nevyužitelnost zvláštních opatření odůvodněna takřka stejnými skutečnostmi, jako jsou důvody vedoucí k zajištění, již byla v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena (například v již zmíněném rozsudku č. j. 8 Azs 114/2017 – 35). Z tohoto rozhodnutí vyplývá, že pokud v konkrétním případě existují opodstatněné důvody domnívat se, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem vyhnout se reálně hrozícímu správnímu vyhoštění a že stěžovatel nemá respekt vůči právnímu řádu České republiky, například tím, že opakovaně porušuje povinnosti stanovené zákonem o pobytu cizinců, lze také dovodit, že nelze uložit ani zvláštní opatření podle zákona o azylu. Za takových okolností ani nelze opodstatněně očekávat součinnost cizince ve věci žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

[21] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[22] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení mu proto nenáleží. Procesně úspěšnému žalovanému pak v řízení nevznikly náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se mu proto přiznává.

[23] Stěžovateli byl krajským soudem ustanoven zástupce, advokát JUDr. Ing. Jakub Backa, a to usnesením ze dne 12. 4. 2018, č. j. 17 A 55/2018 – 19. Ustanovený zástupce učinil v řízení před Nejvyšším správním soudem jeden úkon právní služby, kterým je jedno písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] spočívající v sepsání kasační stížnosti. Za jeden úkon právní služby zástupci stěžovatele náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Náhrada nákladů řízení se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Ustanovený zástupce je plátcem DPH, proto mu výše odměny byla navýšena o 714 Kč. Zástupci stěžovatele se tedy přiznává odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v celkové výši 4 114 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné

pokračování

(§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 19. února 2019

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu