



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Michala Mazance a Petra Mikeše v právní věci žalobce: **R. A.**, zastoupený Mgr. Jindřichem Lechovským, advokátem se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 8. 2019, čj. OAM-398/LE-BA04-BA04-PS-2019, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 10. 2019, čj. 17 A 175/2019-39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Ustanovenému zástupci Mgr. Jindřichu Lechovskému, advokátovi se sídlem Šlejnická 1547/13, Praha 6, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **8 228 Kč**, která je splatná do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

O d ů v o d n ě n í :

### I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl 30. 7. 2019 kontrolován a zadržen Policií ČR. Policisté zjistili, že na území ČR pobývá neoprávněně (v cestovním dokladu měl přechodové razítko do 9. 6. 2019), a zároveň u něj našli sáček s bílou krystalickou látkou, v níž byla zjištěna přítomnost metamfetaminu. Krajské ředitelství policie hl. města Prahy, odbor cizinecké

policie, žalobce následně rozhodnutím ze dne 3. 8. 2019, čj. KRPA-278379-12/ČJ-2019-000022-ZSV, zajistilo podle § 124 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále „zákon o pobytu cizinců“), za účelem realizace správního vyhoštění.

[2] V průběhu tohoto zajištění podal žalobce 9. 8. 2019 žádost o mezinárodní ochranu. Žalovaný následně rozhodnutím označeným v záhlaví rozhodl o zajištění žalobce podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“), neboť se lze oprávněně domnívat, že žalobce podal žádost pouze s cílem vyhnout se hrozícímu správnímu vyhoštění nebo je pozdržet, ačkoliv mohl o mezinárodní ochranu požádat již dříve. Doba zajištění byla stanovena podle § 46a odst. 5 téhož zákona do 27. 11. 2019.

[3] U Krajského soudu v Plzni (dále „krajský soud“) se žalobce domáhal zrušení tohoto rozhodnutí žalovaného. Namítal, že žalovaný nesprávně a nedostatečně posoudil možnost uložení zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu. Jejich vyloučení i rozhodnutí o nutnosti zajištění založil na týchž důvodech. Rozhodnutí tak bylo zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti, neboť se v něm žalovaný nijak nezabýval specifickými okolnostmi věci. Vycházel z toho, že je v případě žalobce dána nespolehlivost pramenící ze skutečnosti, že na území ČR pobýval neoprávněně a dopustil se zde prohřešku na úseku ochrany proti omamným a psychotropním látkám. Žalobce však veřejný pořádek závažně nenarušil, nedopouštěl se maření výkonu správního nebo soudního vyhoštění a nedopouštěl se trestněprávně relevantního jednání.

[4] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Dospěl k tomu, že napadené rozhodnutí žalovaného je přezkoumatelné a věcně správné, neboť se v něm žalovaný dostatečným a přesvědčivým způsobem vypořádal s tím, proč nebylo v případě žalobce namístež užito zvláštní opatření podle § 47 zákona o azylu. Tyto závěry přitom měly oporu ve správním spise a žalovaný se individuálními okolnostmi žalobcova případu zabýval.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž stejně jako již dříve v žalobě uvedl, že žalovaný nedostatečně posoudil možnost užití zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu a i krajský soud posoudil jejich využitelnost v dané věci zjevně nesprávně. Žalovaný použil stejnou argumentaci pro vyhodnocení důvodnosti zajištění stěžovatele podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu i pro zdůvodnění nemožnosti využití zvláštních opatření, přičemž krajský soud tento postup aproboval. Stěžovatel dále zopakoval, že se nedopustil maření jakéhokoliv rozhodnutí o vyhoštění nebo závažnějšího prohřešku na úseku kontroly pobytu cizinců, pouze nelegálního pobytu na území ČR. Dopustil se jen „*nejasného drogového deliktu nedosahujícího pravděpodobně ani trestní závažnosti*“. Dále zdůraznil, že podle čl. 15 preambule Směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2013/33/EU ze dne 26. 6. 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále „přijímací směrnice“) by mělo být zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu možné pouze v jasně vymezených výjimečných případech a v souladu se zásadou nezbytnosti a přiměřenosti, pokud jde o způsob i účel zajištění. Z toho důvodu mají být primárně využívána zvláštní opatření a důvody pro jejich využití nemohou být v řadě případů totožné s důvody pro zajištění podle § 46a odst. 1 zákona o azylu. Žalovaný tedy byl povinen se při vysvětlení

pokračování

nemožnosti užití zvláštních opatření individuálně vypořádat se všemi klíčovými prvky stěžovatelovy pobytové historie. Stěžovatel připustil, že žádost o mezinárodní ochranu skutečně podal v reakci na zajištění podle zákona o pobytu cizinců a nezpochybňuje důvod zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Žalovaný i krajský soud však opomněli vyhodnotit to, že není osobou, u níž by hrozilo, že se bude případnému správnímu vyhoštění vyhýbat anebo se bude na území ČR skrývat či se správními orgány nespolupracovat. Stěžovatel totiž již v minulosti ze země vycestoval, a to v souladu s uloženým výjezdním příkazem, přičemž následně sem opět přicestoval zcela legálně na základě platného cestovního dokladu.

[6] Stěžovatel dále upozornil na to, že do zákona o pobytu cizinců byl institut zvláštních opatření zaveden v důsledku nutnosti implementace čl. 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále „návratová směrnice“). V tomto směru odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 7. 12. 2011, čj. 1 As 132/2011-51), dle níž může být cizinec zajištěn pouze tehdy, je-li kvůli jeho jednání ohrožen výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Stěžovatel sice žádost o mezinárodní ochranu podal i z důvodu zamezení realizace správního vyhoštění, avšak okolnosti jeho předchozího pobytu na území ČR nenásvědčují tomu, že by nebyl schopen plnit eventuálně uložená zvláštní opatření. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017, čj. 5 Azs 294/2016-18, nemůže být nelegální pobyt na území ČR sám o sobě důvodem pro nemožnost využití zvláštních opatření podle zákona o pobytu cizinců, přičemž podobné úvahy lze vztáhnout i na zákon o azylu.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval totéž, co již uvedl ve vyjádření k žalobě před krajským soudem.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud po přezkoumání formálních náležitostí kasační stížnosti shledal, že je podána řádně a včas [§ 106 odst. 2 zákona č. 150/2002, soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“)] a oprávněnou osobou, jelikož stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Soud následně přezkoumal napadený rozsudek v mezích kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů. Neshledal přitom žádné vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatel označil důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Z obsahu kasačních námitek je však evidentní, že ve skutečnosti nenamítá procesní pochybení žalovaného, ale nesouhlasí s posouzením právní otázky, zda v jeho případě (ne)byly dány důvody pro uložení zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu namísto vydání rozhodnutí o zajištění. Tvrzeňé důvody kasační stížnosti soud posuzuje podle jejich obsahu, a nikoliv podle formálního označení (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, čj. 8 As 52/2006-74, č. 1655/2008

Sb. NSS). Nesprávné posouzení právní otázky stěžovatel vytýká i napadenému rozsudku krajského soudu, který zamítl jeho žalobu. Nejvyšší správní soud proto posuzoval, zda je v případě stěžovatele dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[12] Předmětem přezkumu krajského soudu bylo rozhodnutí o zajištění stěžovatele podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Podle tohoto ustanovení může Ministerstvo vnitra „*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 zatýkacího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve.*“

[13] Předně je nutné zdůraznit, že samotné zajištění stěžovatele podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu kvůli tomu, že existují oprávněné důvody domnívat se, že žádost o mezinárodní ochranu podal účelově, nemá žádný vliv na meritorní posouzení jeho žádosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, čj. 3 Azs 287/2016-27). Posouzení stěžovatelovy žádosti žalovaným jako účelové tak může stěžovateli způsobit újmu toliko ve smyslu omezení jeho osobní svobody. Takové omezení je však zákonem o azylu předpokládáno při splnění zákonných podmínek a při nemožnosti využití mírnějších prostředků, kterými jsou zvláštní opatření podle § 47 téhož předpisu.

[14] V projednávané věci je sporné právě to, zda namísto zajištění stěžovatele nepostačovalo uložení zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu, kterým může být povinnost zdržovat se v pobytovém středisku určeném ministerstvem, nebo se osobně hlásit ministerstvu v době ministerstvem stanovené. Stěžovatel kasační stížností nijak nenapadá důvody, pro které žalovaný rozhodl o jeho zajištění podle zákona o azylu. Nejvyšší správní soud předně uvádí, že ustanovení § 46a (důvody zajištění) a § 47 (zvláštní opatření) transponují do vnitrostátního práva čl. 8 přijímací směrnice, která poprvé na úrovni unijního práva upravila možnost zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu (srov. bod 20 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, čj. 1 Azs 349/2016-48). Nelze tak souhlasit se stěžovatelem, že smyslem zavedení institutu zvláštních opatření do zákona o azylu byla nutnost implementace čl. 15 návratové směrnice, neboť návratová směrnice se v průběhu řízení o posouzení žádosti o mezinárodní ochranu nepoužije (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 2. 2019, čj. 6 Azs 351/2018-32). Potřeba primárního využití zvláštních opatření u žadatelů o azyl vychází z principu obsaženého v čl. 15 preambule přijímací směrnice. Judikatura Nejvyššího správního soudu, které se stěžovatel dovolává a která se vztahuje k návratové směrnici, tak není pro nyní projednávanou věc přílehlavá, stejně jako judikatura vztahující se k rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 28. 4. 2011, *Hassen El Dridi*, věc C-61/11, který rovněž vychází z návratové, nikoliv přijímací směrnice.

[15] Shora nastíněná východiska § 46a a § 47 zákona o azylu nelze vykládat tak, že by bylo třeba nejprve uložit zvláštní opatření a k zajištění přistoupit teprve tehdy, pokud by zvláštní opatření nebylo účinné. Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozsudku sp. zn. 1 Azs 349/2016 vyslovil, že zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu má za cíl znemožnit zneužití zákona podáním účelové žádosti o mezinárodní

pokračování

ochranu a umožnění cizinci „*vyhnout se již uloženému správnímu vyhoštění (typicky útekem a přerušením kontaktu s orgány veřejné správy)*.“ Takové zajištění tedy směřuje k zabezpečení dostupnosti žadatele pro výkon rozhodnutí o vyhoštění, pokud se v důsledku negativního výsledku řízení o mezinárodní ochraně stane vykonatelným. Dále v tomto rozhodnutí zdejší soud posoudil vztah naplnění podmínek pro zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu a možnost užití zvláštních opatření podle § 47 téhož zákona a výslovně dovodil, že „[25] Pokud jsou splněny všechny podmínky pro aplikaci důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu (...), 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. [...] [27] Při zvažování zvláštních opatření jako alternativy k důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu je proto namístě zoblednit 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 čj. 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).“

[16] Od výše citovaných závěrů Nejvyššího správního soudu není důvod se odchýlit ani v nyní projednávané věci. Při posouzení účinnosti zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu v případě stěžovatele nebylo především možno odhlédnout od důvodů zajištění a od toho, zda by užitím mírnějších prostředků v podobě těchto zvláštních opatření nebyl zmařen cíl, k němuž by zajištění jinak směřovalo (podle výše citovaného rozsudku sp. zn. 1 Azs 349/2016). Pokud tedy žalovaný dospěl k závěru, že není v případě stěžovatele možné ke zvláštním opatřením podle § 47 zákona o azylu přistoupit, a tento svůj závěr opřel o skutečnosti řádně zjištěné v průběhu správního řízení, není nutno nevyužití těchto zvláštních opatření zdůvodňovat argumenty zásadně odlišnými od těch, pro něž mu bylo uloženo zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí popsal pobytovou historii stěžovatele, který v ČR strávil 8 let a 6 měsíců ve výkonu trestu odnětí svobody (propuštěn byl 21. 1. 2019). V období od 9. 6. 2019 do 29. 7. 2019 stěžovatel pobýval v Německu, Slovensku a ČR, kam následně přicestoval i 29. 7. 2019 a pobýval zde bez pobytového oprávnění, než jej policisté zkontrolovali a našli u něj bílou krystalickou látku s obsahem metamfetaminu. Stěžovatel tak v minulosti opakovaně prokázal, že nehodlá respektovat právní předpisy ČR a je ochoten je porušovat, a to i páčáním trestné činnosti. Nad rámec výše uvedeného lze snad ještě dodat, že přestože stěžovatel uvedl, že skutek popsáný v úvodu tohoto rozsudku mohl založit maximálně přestupkovou odpovědnost na úseku ochrany proti omamným a psychotropním látkám, Nejvyššímu správnímu soud je z úřední činnosti známo, že stěžovatel byl za tento skutek nepravomocně odsouzen trestním příkazem pro spáchání přečinu přechovávání omamné a psychotropní látky a jedu podle § 284 odst. 2 trestního

zákoníku k trestu odnětí svobody v trvání pěti měsíců s podmíněným odkladem na dobu osmnácti měsíců.

[17] Krajský soud v Praze již v rozsudku ze dne 11. 5. 2018, čj. 49 A 3/2018-75, č. 3787/2018 Sb. NSS, dovodil, že pokud Ministerstvo vnitra dospěje k závěru, že lze žadatele o mezinárodní ochranu zajistit podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, neboť jeho je žádost zjevně účelová a má sloužit pouze zabránění či oddálení výkonu správního vyhoštění, musí se jako předběžnou otázkou zabývat také tím, zda žadateli vyhoštění skutečně hrozí na základě pravomocného a (v případě negativního výsledku v řízení o mezinárodní ochraně) vykonatelného rozhodnutí, popřípadě zda je jeho nucený výkon možný. V nyní projednávané věci podal stěžovatel žádost o udělení mezinárodní ochrany, zatímco byl zajištěn podle zákona o pobytu cizinců za účelem správního vyhoštění na základě shora již zmiňovaného rozhodnutí Krajského ředitelství policie hl. města Prahy. Jeho vyhoštění do země původu bylo možné, tudíž i tyto podmínky pro uplatnění zajištění podle uvedeného ustanovení byly v případě stěžovatele naplněny.

[18] Na základě výše uvedeného a s přihlédnutím k obsahu správního spisu je možno konstatovat, že v případě stěžovatele existovaly pochybnosti, zda by využití zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu bylo účelné a dostatečné pro případné zajištění rozhodnutí o správním vyhoštění. Nejvyšší správní soud v tomto ztotožňuje se závěry krajského soudu i žalovaného, podle nichž s ohledem na dosavadní přístup k právním předpisům ČR a uloženým povinnostem existovalo podezření, že by stěžovatel v případě uložení mírnějších prostředků s žalovaným v průběhu řízení o mezinárodní ochraně nespolupracoval a využil možnosti vyhnout se správnímu vyhoštění. Tento důvod, který částečně založil i uložení zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, nebylo možno při posuzování využití zvláštních opatření přehlédnout a nezohlednit, neboť by takový postup byl v samotném rozporu se smyslem zvláštních opatření podle § 47 téhož zákona. Žalovaný mohl s ohledem na pobytovou a zejména nedávnou trestní minulost stěžovatele důvodně předpokládat, že by se eventuální možnosti správního vyhoštění mohl snažit vyhýbat. Jeho zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu tak bylo namístě. Z uvedených důvodů tak ob stojí i navazující rozsudek krajského soudu.

[19] K výše uvedenému lze ještě dodat, že shora vymezené závěry jsou souladné i s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2020, čj. 8 Azs 296/2019-24, jímž tento soud rovněž přisvědčil důvodnosti zajištění stěžovatele podle zákona o pobytu cizinců (které nyní projednávanému zajištění podle zákona o azylu předcházelo).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[20] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl 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. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

pokračování

[22] V řízení před krajským soudem byl stěžovateli ustanoven zástupcem Mgr. Jindřich Lechovský, advokát. Hotové výdaje a odměnu za zastupování platí v takovém případě stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Odměna ustanovenému zástupci náleží za poskytnutí dvou úkonů právní služby dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), spočívajících v poradě s klientem přesahující jednu hodinu [dle § 11 odst. 1 písm. c) advokátního tarifu] a podání kasační stížnosti [písemné podání ve věci samé dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], při sazbě 3 100 Kč za úkon právní služby [dle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Odměna ustanoveného zástupce tak činí 6 200 Kč. Náhrada hotových výdajů ustanoveného zástupce je stanovena paušálně v § 13 odst. 3 advokátního tarifu, a to ve výši 300 Kč za každý jeden úkon právní služby. Na náhradě hotových výdajů proto ustanovenému zástupci náleží částka 600 Kč. Vzhledem k tomu, že ustanovený zástupce je plátcem DPH, odměna je dále zvýšena o částku odpovídající této dani ve výši 21 % podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Celkem tedy ve výroku IV. tohoto rozsudku přiznal Nejvyšší správní soud ustanovenému advokátovi na odměně za zastupování stěžovatele a na náhradě hotových výdajů částku 8 228 Kč. Tato částka bude ustanovenému zástupci vyplacena do 30 dnů od právní moci rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. března 2020

Milan Podhrázký  
předseda senátu